



ESTUDIOS

LA FUNCION PUBLICA INTERNACIONAL (*)

Por **GEORGES LANGROD**

Sumario: 1. Introducción.—2. Papel actual del funcionario internacional.—3. Génesis.—4. Funciones.—5. Carácter.—6. Problemas de su régimen jurídico.—7. El futuro de la función pública internacional.

1. Introducción

ESTAMOS acostumbrados a ver aparecer en el teatro de las naciones, sobre el escenario en el que se desarrollan los acontecimientos relativos a las relaciones internacionales, tan sólo dos personajes simbólicos. Desde tiempo inmemorial, el *diplomático* y el *militar*, dos tradicionales categorías humanas, monopolizaban estas relaciones, actuando por sí solos en calidad de representantes de las colectividades estatales. Hacia siglos, incluso milenios, que el *embajador* y el *militar* vivían y simbolizaban las relaciones entre Estados, reducidas a la diplomacia y la guerra.

(*) Conferencia pronunciada en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en el III Curso de Técnicos de Administración Civil del Estado.

Es difícil hacerse cargo de que este monopolio se ha terminado y que un *tercer elemento*, una nueva categoría humana, aparece en escena, ocupando un lugar *sui generis* sin precedentes en la Historia, lugar contrario (en cierto sentido) a nuestra mentalidad tradicional. Sin ser diplomático ni militar, este tercer personaje encarna la *solidaridad global* y constituye de esta forma una categoría humana *nueva*. En un mundo pluralista, orientado hacia y por la fuerza, este tercero se encuentra llamado a introducir los factores del orden, la continuidad y la estabilidad, factores que parecen oponerse a la dilatada tradición de incertidumbre y caos que han venido gobernando la escena internacional. Por tanto, liberado de las ataduras tradicionales, simbolizando el *todo coherente*, el acercamiento global, la unidad superior, este recién-llegado al terreno de las relaciones internacionales tiene que ser analizado dentro de una óptica trans-nacional. Esto crea ciertas dificultades que, a menudo, parecen infranqueables y que se encuentran en el punto de partida de los conflictos ideológicos, de las incomprensiones y de innumerables paralogismos o contradicciones.

Lo cierto es que desde hace siglos se venía soñando con él. Nos llevaría muchas horas volver a trazar el bosquejo histórico de estos sueños, de los ensayos *asociacionistas* a realizar entre y por encima de los Estados clásicos, partiendo de las «anfictionias» de la Grecia antigua, o de las «lucomonias» etruscas, pasando por las numerosas tentativas o doctrinas de la Edad Media y de la época moderna. Cualesquiera que fueran las formas adoptadas al efecto—reuniones diplomáticas, conferencias esporádicas de plenipotenciarios, congresos de paz, reuniones de Jefes de Estado—, tendentes siempre a entendimientos políticos duraderos, a la creación de comunidades de orden económico, de afinidades culturales, confederaciones, uniones de ciudades libres, etc., fuera de determinadas realizaciones, inevitablemente fragmentarias y pasajeras, este concepto permanecía a un tiempo *mitico* y *mistico*.

2. Papel actual del funcionario internacional

Al presente se ha convertido en una realidad tangible, cada vez más generalizada, situada espiritualmente en el plano del interés global, reclamando una adaptación de las estructuras del pensamiento mismo, una visión más amplia, una imaginación creadora. No dejaban de mantenerse (y siguen aún manteniéndose) muchos malentendidos, ya que las realizaciones concretas de nuestra época en este

aspecto no se han visto seguidas por un progreso simultáneo en el terreno de las ideas. De ahí, las reiteradas crisis debidas a la ausencia de un concepto claramente definido y debidamente comprendido por la humanidad. Falto de un cuerpo de doctrina verdadero y constructivo, y dada la fuerza centrífuga y destructora de los expedientes a los que se recurre, hay que habérselas con frecuentes regresiones, conflictos ideológicos y vacilaciones. Esto sería sencillamente absurdo si no supiéramos que las fuerzas irracionales rigen obstinadamente nuestras relaciones sociales, mientras las instituciones políticas continúan siendo imperfectas, permaneciendo rezagadas en el progreso del control ejercido por el hombre sobre la naturaleza.

El Funcionario Público Internacional (FPI) es el que en nuestros días se ve llamado a convertirse en ese instrumento de la continuidad y de la eficacia de la cooperación trabada entre los Estados modernos, en todos los terrenos en los que tengan intereses, ya sean comunes o divergentes. El es quien simboliza la forma moderna de la cohesión nueva en el plano internacional. Su aparición es consecuencia lógica del progreso alcanzado en la vida de la humanidad, en un mundo en el que el hombre ha sabido domesticar la naturaleza, en el que ha alcanzado una velocidad insospechada de desplazamiento y comunicación, en el que se lanza, no sin éxito, a la conquista del espacio. Frente a la rivalidad y competencia entre los Estados, frente al reinado de las concepciones nacionales (más aún, nacionalistas), a la falta de formación y de información de las masas en los aspectos políticos y sociales, se revelan indispensables para sobrevivir unos nuevos arreglos, realmente revolucionarios. Los intercambios de todo tipo, las relaciones culturales y económicas dependen de ellos. Por más que el mundo permanezca dividido en estados concurrentes, van imponiéndose los acuerdos particulares extraestatales e interestatales, ya que las «alianzas» políticas, los «conciertos», incluso las uniones, no bastan para subsanar las necesidades modernas. Era necesario buscar unas formas nuevas de cooperación, y esto forzaba a equipar a los organismos creados a tal efecto, recurriendo a medios materiales y fuerzas humanas puestos a su disposición.

3. Génesis

Recordemos, por ejemplo, brevemente, las articulaciones creadas en el terreno comercial por la Unión Aduanera alemana de 1854, denominada *Handelsstaat*, o bien las de la Comisión europea del Danubio, en 1856, considerada en su época como el *Estado fluvial*. Esta

es una nota característica. Cada vez que se procedía a una creación de este tipo se buscaba inevitablemente analogías con el Estado, pues no se concebía una entidad política que no fuera la estatal o paraestatal. Acordémonos igualmente de que, al proceder a las alianzas, debían crearse con destino a las conferencias internacionales unos órganos de ejecución, de preparación y de asistencia bajo la forma de *Secretariados*, compuestos en primer lugar por agentes del Estado sede de la conferencia, y luego, progresivamente, también por agentes de otros Estados participantes. Estos Secretariados, al principio modestos, más tarde ampliados, tendían a prolongar su efímera existencia con el fin de colmar el *vacio* entre las sucesivas reuniones de las conferencias, asegurar la continuidad de los contactos e impedir que una interrupción prolongada contrarrestara los resultados logrados gracias a la cooperación. Por una parte, dichos Secretariados comenzaron a desempeñar un papel que sobrepasaba la simple técnica de una oficina; por otra, al evolucionar hacia una cooperación más estrecha, convertidos en una especie de miniatura de la reunión principal, continuaban existiendo después de terminada la conferencia. De esta forma, la segunda Conferencia de La Haya, por ejemplo, celebrada en 1908, disponía ya de un servicio de Secretariado compuesto por veinticinco miembros de diversas nacionalidades, organismo considerado provisional, pero cuyo papel iba a revelarse importante. Por otro lado, esta génesis explica el porqué hoy en día en toda organización internacional se habla de «Secretariado», aunque esta expresión se ajuste mal al papel de la Administración pública de nuestra época, que no tiene ningún secreto que guardar y, puesto que ya no se trata de servicios meramente internos, es de existencia efímera y está limitada a la relación pura y simple.

Por tanto, el FPI no ha nacido como *Deus ex machina*, sino que más bien podríamos decir que ha brotado como brota una planta. La función ha creado el órgano, de acuerdo con la tesis biológica. Desconocido a lo largo de la historia de los acuerdos entre Estados, ha llegado a imponerse por la fuerza de los hechos, por corresponder a una necesidad comparable a la que, en otras ocasiones, ha hecho nacer la función pública en el plano nacional. Con el fin de asegurar el orden, impedir la anarquía, servir de *housekeeping*, pero asimismo para constituir el centro de energía colectivo; en resumen, *para administrar*, había que recurrir a los administradores. Así, pues, no ha sido una ideología cualquiera la que ha dado lugar al nacimiento del FPI, sino que ha venido a añadirse *ex post* a los imperiosos postulados de la vida, a las circunstancias objetivas. Por tanto, no se trataba en absoluto de realizar un concepto teórico, sino del apremio

de los acontecimientos. Lo demás es literatura. No es, de ninguna manera, una génesis romántica, sino una puramente utilitaria y de tipo práctico.

Bastará que recordemos en este orden de ideas—tan sumariamente como nos sea posible— las *uniones* administrativas internacionales de la segunda mitad del siglo XIX, uniones que han dejado tal huella en la evolución histórica, que los autores denominan a veces a este siglo «el siglo de las uniones internacionales». Se trataba de la creación sucesiva, desorganizada, por medio de diversos tratados inter-estatales, de una serie de organismos de cooperación ampliamente abiertos a los Estados no firmantes (puesto que estaban ordenados a un principio de interés universal) y llamados a actuar en varios terrenos concretos de tipo administrativo (transportes, comunicaciones, sanidad pública, agricultura, protección del trabajo, propiedad industrial, derechos de autor, cooperación aduanera, etc.). Será suficiente con que recordemos el ejemplo de la meritoria acción de la Unión Postal Universal, fundada en Roma en 1874, o la de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, fundada en París en 1865, para el servicio telegráfico, ambas miembros actualmente de la «familia de las Naciones Unidas», a título de instituciones especializadas. De igual modo, las oficinas internacionales para la propiedad intelectual, reunidas en Ginebra, que existen desde 1883 y 1886, respectivamente, y que siguen existiendo en nuestros días. Todas estas uniones (un total de doscientas veintidós fundadas hasta 1919) se caracterizaban por la solidez, su resistencia a las tensiones, el carácter relativamente moderno de sus estructuras y sus medios de acción. Se trataba, ya en la época, de unos servicios públicos, aunque todavía embrionarios, que constituían el más íntimo agrupamiento de los Estados hasta la creación en 1919 de la SDN y el BIT, habiendo los autores denominado a la primera de dichas instituciones con el sobrenombre de la «Unión de las Uniones». Pero ya antes de esa fecha algunas uniones, como la Unión Panamericana, sobrepasaban el aspecto puramente administrativo, sirviendo múltiples fines, no exentos de matiz político. Mas antes del Tratado de Versalles se carecía de cualquier plan pre-establecido de envergadura; se improvisaba a medida que iban apareciendo determinadas necesidades dictadas por las nuevas concepciones, que sobrepasaban, indefectiblemente, las fronteras estatales. Ya se pasaba de lo esporádico a lo permanente. Desde el punto de vista que particularmente nos interesa ahora, hay que mencionar el papel desempeñado por las «oficinas» de todos estos organismos, entidades que disponían progresivamente de una cierta autonomía interna, actuando a partir de un presupuesto propio, separado de los

correspondientes a los Estados participantes. Su jerarquía interna iba afianzándose, haciéndose mixta su composición, primero multinacional, internacional posteriormente. En 1905—el año que viene hará sesenta años (lapso de tiempo que apenas corresponde a dos generaciones sucesivas)— en el Instituto Internacional de Agricultura de Roma, predecesor de la FAO actual, vemos por primera vez unos agentes permanentes, no en calidad de representantes de sus respectivos Estados, sino por la permanencia de empleo asegurada y gozando de un estatuto internacional reconocido como tal por el Gobierno italiano. La Función PI—íntimamente ligada al Servicio Público Internacional— había nacido.

Estaban destinados (y siguen estándolo) a tener un gran porvenir. Somos testigos vivientes del hecho de que ellos marcan el progreso de las relaciones internacionales y de que constituyen, por otra parte, un rasgo irreversible de la historia de estas últimas. La creación de la SDN y del BIT en primer lugar, de la ONU y de sus once instalaciones especiales (mas la XII Agencia Internacional de la Energía Atómica) después, y, en fin, la de tantas organizaciones regionales e instituciones europeas deberían constituir unas etapas decisivas de esta evolución. Con estructuras permanentes—proceso natural de toda entidad pública que tiende a estabilizar la acción emprendida— y con las tentativas de asegurar un cierto equilibrio de las estructuras y las articulaciones internas, el FPI, centro motor permanente de la empresa administrativa, ha empezado a desempeñar un papel determinante, aunque, con demasiada frecuencia, incomprendido y subestimado.

4. Funciones

Esta génesis de la Función Pública Internacional es más que suficiente para explicar las dificultades que lleva consigo. Producto de un compromiso fundamental—generador de muchos compromisos secundarios—, el FPI sigue siendo en cierto sentido un ente híbrido, destinado a conciliar lo que suele considerarse irreconciliable, armonizando a los contrarios; unos continúan considerándole como una especie del *agente de unión* que fué hasta 1905, llamado a llevar a cabo unos actos subalternos de carácter puramente técnico, de poca importancia en comparación con los fenómenos políticos y la acción diplomática, propiamente dicha. Esta es la corriente *minimalista*, que se encuentra a cada paso, incluso en los momentos actuales.

La novedad del fenómeno, la falta absoluta de precedentes y de sistema de referencia originan actitudes verdaderamente paradój-

cas, contrarias al sentido común y a las nociones jurídicas fundamentales, claras para unos y misteriosas para otros. Basta con estudiar los documentos de la época para ver hasta dónde llegan las diferencias de concepto, la distinta significación dada a los términos, la vaguedad de los textos y su incomprensión, unas veces deliberada, a menudo inconsciente. La corriente opuesta, la *maximalista*, estaba representada sobre todo por la filosofía de Dag Hammarskjöld, que veía en el Secretariado de la organización internacional un «ejecutivo internacional» llamado a asumir responsabilidades propias y a interpretar los textos constitucionales, gozando de una presunción de atribuciones válida a despecho de los riesgos que esto pueda acarrearle. El fin de los mandatos sucesivos de Trygve Lie y de Dag Hammarskjöld—no reconocimiento por parte de la URSS y sabotaje de estos Secretariados generales—demuestra la realidad de estos riesgos, pero, de esta forma, la doctrina maximalista se ha visto traducida en hechos, dejando huellas imborrables y profundas.

5. Carácter

Estas corrientes opuestas, cualquiera que sea la «vía media», nos permiten apreciar la misión del FPI. Colocado *justamente en medio de la refriega*, al actuar exclusivamente en interés de la organización en conjunto, es decir, de la comunidad de Estados que la componen, asegura la *unidad en la pluralidad*, y en este sentido realiza la obra de un pionero en el plano de las relaciones internacionales.

Se ha consagrado toda una literatura a los jueces de La Haya, a su estatuto e imparcialidad, pero—a pesar de los muchos escritos sobre la materia—ha sido poco puesta de relieve la analogía que, a partir de la Carta de las Naciones Unidas y demás constituciones, existe—en el terreno de la imparcialidad—entre aquel juez y el FPI. Efectivamente, ambos están llamados a ser, en forma semejante, unos *terceros imparciales*, aportando a las relaciones internacionales una renovación verdaderamente revolucionaria. Pero el juez es requerido únicamente para un control jurisdiccional y una interpretación, disponiendo para ello de un estatuto legal objetivo que crea unas condiciones favorables para su imparcialidad. El FPI, en cambio, tiene por misión una acción dinámica y creadora (como lo es toda acción administrativa, incluso cuando tiende solamente a ejecutar la ley). Se convierte en animador, colaborador, moderador, ejecutando la voluntad común de los Estados agrupados, lazo de unión, emancipado de su antigua calidad de agente de relación, *centro motor*

sin el cual el cuerpo comunitario permanecería inerte y estático. ¿Y qué más? Es el único órgano *estable* (de carrera) en la organización internacional, siendo el resto de ellos, sin excepción, pasajeros y temporales. Junto con el juez internacional, es el único que no tiene, en absoluto, el menor carácter de representante de alguien, pues, por definición, se ha desterrado toda idea representativa de la función pública internacional.

Los Estados suelen encontrar dificultades para comprender esto, y es preciso que lo comprendan, si es que la organización internacional tiene que constituir algo más que una simple «fachada», sin poder desempeñar el papel que le ha sido asignado. «Fortaleza del internacionalismo», célula laboral permanente de la organización, elemento de persuasión y de apelación a las normas y tareas, laboratorio de planificación y, al mismo tiempo, el mayor centro de investigaciones sociales del mundo, sin olvidar sus misiones cuasi militares de conciliación, custodia, unión, transmisión, el «Secretariado» ha sido reconocido justamente por la Carta de las Naciones Unidas como uno de los órganos *principales*, situado en pie de igualdad con la Asamblea, los tres Consejos, el Tribunal de La Haya y opuesto a los «órganos secundarios». Aquí vemos clara y simbólica la toma de posiciones, así como también la espectacular evolución de las ideas después del Tratado de Versalles.

Se ha querido asegurar a los FPI un carácter exclusivamente internacional, es decir, impedir que puedan pedir o recibir instrucciones de quienquiera que sea, fuera de la jerarquía interna de la organización, o sea de su jefe el Secretario general. Esto ha sido aceptado por todo el mundo sin que, desde un principio, se haya penetrado bien el verdadero alcance de semejante disposición. Efectivamente, durante mucho tiempo todos hemos creído que lo que merece ocupar un primer plano y atraer por entero la atención de la opinión pública es el veto de las grandes potencias en el Consejo de Seguridad o las deliberaciones de la Asamblea General de la ONU. Era necesario que la evolución demostrara que la idea del FPI imparcial representa, respecto al pasado, un cambio mucho más radical que la constitución de colegios políticos internacionales. De esta forma, se ha sobrepasado toda noción de estatuto anteriormente conocida, creando una misión *sui generis*, colocada jurídicamente en el vacío, puesto que se halla fuera y por encima de cualquier estatuto legal estatal. Se ha creado una situación psicológica aparte, muy difícil, que exige mucho discernimiento, tacto y sentido del matiz. He indicado antes que el FPI ha brotado como una planta, y aquí tenemos la prueba: se ha

hecho todo esto casi automáticamente, sin que tan sólo unos cuantos se hayan dado cuenta de la absoluta novedad del fenómeno y de las repercusiones que necesariamente tendría en el futuro simultáneamente en varios aspectos.

6. Problemas de su régimen jurídico

Para presentar algunos aspectos primordiales de este problema, a veces dramáticos, siempre difíciles, me limitaré a situar los avances en el marco de los compromisos que han de aceptarse en este asunto. Toda relación internacional supone un gran compromiso, y es evidente que no puede soslayarse cuando se trata de los funcionarios internacionales.

El primer compromiso se encuentra entre lo nacional y lo internacional. Se hubiera podido «desnacionalizar» al FIP, adjudicarle una especie de pasaporte internacional, haciendo de él el núcleo de los «ciudadanos del mundo», y cortando los lazos que le unieran con su país de origen. No se ha hecho así completamente a sabiendas. *Nemo potest exuero patriam*. Por el contrario, se ha pretendido asegurar a la organización la afluencia de las contribuciones nacionales más diversas, la aportación de todas las civilizaciones, formaciones culturales y mentalidades particulares. Además, se ha tendido a reforzar incluso estas últimas, obligando, por ejemplo, al funcionario (internacionalmente reclutado) a regresar cada dos años, en unión de su familia, a su país de origen, concediéndole unas vacaciones en el hogar. Pero al exigir esta fidelidad nacional, dándole importancia en distintos aspectos, se ha separado la lealtad nacional de la lealtad con respecto al poder estatal del momento, y se ha realizado el papel de la lealtad internacional, destacando siempre entre las otras dos lealtades en caso de conflicto.

De este modo aparece una *doble lealtad*, muy singular, que caracteriza la situación *sui generis* del FPI. De aquí proviene la consecuencia sociológica (de repercusiones deontológicas) de unidad, gracias al elemento internacional decisivo: en primer lugar, un *concepto ideológico*, que es cuestión de convicción e intención —factor de orden más que filosófico—, y en segundo término, el *espíritu internacional*, que es asunto de comprensión y de formación. La concepción ideológica es innata, el espíritu internacional se adquiere con la práctica, como el aprendizaje de un idioma extranjero.

Estos son, por tanto, los rasgos característicos esenciales del FPI, que para él se convierten en una obligación de servicio, unidos a su

lealtad con respecto a la organización que sirve. Pero este elemento internacional se encuentra, por vía de compromiso, ligado al *sentimiento nacional*, gracias a un esfuerzo imaginativo y a la ampliación de las perspectivas tradicionales. De esta manera, lo que es internacional deja de oponerse a lo que resta de nacional, salvo en caso de conflicto entre ambos.

El sociólogo diría que se trata de un proceso de identificación psicológica con la misión internacional, debido al sentimiento de pertenecer a la organización, junto con la jerarquía de valor que le es propia (International OUTLOOK). Se han criticado mucho sus conceptos diciendo que todo esto es una ficción, contraria a los hechos. Ahora, a la luz de una experiencia ya larga, se puede comprobar todo lo contrario. Este equilibrio armonioso entre sentimientos aparentemente contradictorios es efectivamente posible. Lo hemos visto repetidas veces (Albert Thomas, Butler, Laugier; alemanes hitlerianos de la SDN, etc.).

Al no rechazar el sistema de pensamiento o de emociones con eje en la idea nacional se ha mirado hacia el pasado con respeto. Por tanto, no se ha querido transformar al FPI en un «apátrida espiritual» (International Globtrotter), que sirve a todos los países menos al suyo propio. Pero se ha preconizado la amalgama sintética de los sentimientos, conciliando el patriotismo nacional con la pertenencia a esa patria mayor que es la humanidad, como ya dijo Montesquieu.

Como todos nosotros, sin embargo, estamos formados de acuerdo con las concepciones del siglo pasado, esto exige un esfuerzo intenso, una verdadera victoria sobre uno mismo para adaptar el espíritu a la nueva óptica. Esta óptica es, por otra parte, bastante simple: la adhesión voluntaria del país respectivo a la organización internacional, la convicción de que la solidaridad humana crea una comunidad de pensamiento, como consecuencia de la cual el patriotismo—desprovisto de los elementos de agresividad e intolerancia—permite al FPI servir mejor a la vida internacional (que no es otra cosa que la síntesis de sus componentes), lleva a la comprensión generosa de la diversidad de los pueblos y de la variedad de civilizaciones. Se puede admitir razonablemente que en el siglo de los viajes estratosféricos la nueva generación comprenderá mejor esta síntesis que la que desaparecerá a fines del presente siglo. La época actual de las relaciones internacionales parece ser todavía una época heroica.

Rappard ha dicho que llevar a cabo este compromiso suponía casi un milagro, por tanto cuanto propone exigencias concretas en el terreno de la disciplina, la discreción, la reserva en la expresión de opiniones personales, el *we-feeling* (labor de equipo), de la *conviven-*

cia, la exclusión absoluta de cualquier huella de patriotía nacional bien conocida. A pesar de los errores, las deficiencias, los fracasos, éste es el milagro que realizan los FPI a diario, a través de las crisis de crecimiento y la frecuente incomprensión de los políticos y las masas. Es justo que digamos que lo realizan no sin éxito.

El segundo compromiso es de tipo jurídico, o más bien jurídico-administrativo. ¿Cómo conciliar la fidelidad nacional con la exclusión del estatuto legal anterior, realizando de este modo la extranjería del FPI, expresión jurídica de la idea de la *institucionalización* de la cooperación internacional? Ha sido preciso inventar, pieza por pieza (y no sin fatigas), un estatuto aparte, completamente nuevo, establecido gracias a las actas constitutivas y a las reglas internas, y a la jurisprudencia de los tribunales administrativos (que han sido creados a fuerza de dificultades, pues los Estados no comprenden el problema). Han tenido que reemplazarse las jurisdicciones nacionales incompetentes por unas jurisdicciones especiales, relacionadas de un modo u otro con el Tribunal de La Haya. Ha sido necesario que, progresivamente, se fuera elaborando una costumbre y se hiciera valer el carácter internacional del funcionario colocado en una situación estatutaria, creando con las particularidades admitidas, según los casos, unos lazos contractuales. Todo esto exigía multitud de esfuerzos, y el proceso aún se halla en curso de realización, pero ya está muy adelantado. Hasta tal punto está adelantado, que los jóvenes aceptan esta situación tan particular como algo completamente natural.

Todavía queda otro aspecto del compromiso en cuestión. Al crear una FPI, pieza por pieza, sin sistema de referencia, era preciso crear asimismo los mecanismos correspondientes a las necesidades. Sir Eric Drummond, casi mal de su agrado, pero bajo la presión de los hechos, aplicó para ello el gran sistema del *Civil Service* británico, de donde él provenía. Sin embargo, se hubiera podido proceder a unas elecciones generales o a echarlo a suertes; hubiera podido decidirse por medio de una especie de sorteo por turno, recurriendo a eliminaciones sucesivas. Ahora bien: se ha aplicado un sistema que en Europa occidental ha llegado a elaborarse a costa de muchas dificultades al cabo de los siglos, evolucionando desde la propiedad de los cargos y del favoritismo generalizado hacia el carácter políticamente neutro, anónimo e imparcial del funcionario público.

El peligro de esta elección era grande. Fuera de Europa se conoce poco y mal dicho sistema. Algunos Estados lo consideran inaceptable a priori; aún más, inaplicable, como una especie de «tigre vegetariano». Los Estados de formación reciente se muestran incluso a veces

del parecer de que dicho sistema se vuelve contra ellos mismos, pues, faltos de mandos calificados, de fuerzas humanas disponibles, no pueden encontrar candidatos que respondan a estas exigencias. Desde 1919, no obstante, se ha aplicado en todas partes este sistema, producto de una gran corriente civilizadora del mundo, fruto madurado a lo largo de siglos, precisado por Lord Balfour en la Sociedad de Naciones en 1920. No era éste el caso de la época de la Sociedad de Naciones, que venía a ser un «club europeo»; pero en la era de universalismo de la ONU las dificultades son a veces graves. No obstante, no era posible pensar que frente a tal sistema se pudiera recurrir a una media de sistemas de valor desigual y contentarse de este modo con el rebajamiento de un nivel alcanzado ya en los Estados elegidos como prototipos de valor universal.

El tercer *compromiso* se refiere al reclutamiento. Este es un problema-clave desde el punto de vista administrativo. El FPI no es un *representante* del Estado del que procede; por tanto, no ha sido nombrado por este último. Ni siquiera tiene que ser propuesto (por más que se hayan cometido abusos), y en ningún caso puede ser impuesto. El Secretariado General es el que, con completa independencia, bajo su propia responsabilidad—y solamente él—, procede a la selección e investidura, sin tener en cuenta influencias extrañas. De esta manera es como se manifiesta en primer lugar la *independencia* del «Secretariado» con respecto a los Estados miembros, quienes al firmar la Carta se han obligado a respetarla. Sin embargo, éstos continúan haciendo el papel de «grupos de presión». Las dificultades de la búsqueda y reclutamiento obran en el mismo sentido.

El mismo FPI—dada su vinculación nacional, su pasado profesional (tal vez en la Administración nacional a la que querrá volver), sus ataduras espirituales, sus conceptos ideológicos, la incompreensión de la complejidad de su nueva situación, las presiones constantes (incluso inconscientes) que sufre—tropieza a veces con grandes dificultades.

El Secretariado General, por su parte, elegido por los Estados miembros, no puede a menudo sustraerse a las injerencias nacionales, a los caprichos y a los chantajes. La regla constitucional se convierte paradójicamente con frecuencia en una ficción. ¿A dónde debe dirigirse el candidato? ¿Quién decide *realmente*? El problema crea muchas dificultades. Todo depende, como siempre, del carácter, el sentido de la responsabilidad y el talento administrativo del jefe.

Pero no es tan sencillo como eso. El Secretariado General debe, en nombre de las constituciones, velar de oficio por el mantenimiento de un cierto equilibrio numérico (*fair distribution*) para evitar que

el Secretariado se convierta en el coto de súbditos de algunas potencias que monopolizan el acceso. Este era el caso de la ONU en 1946. Si las grandes cualidades del *trabajo*, la *competencia e integridad* siguen siendo la consideración dominante de todo reclutamiento, hace falta también, aunque a título *secundario*, tomar debidamente en cuenta la importancia del reclutamiento efectuado sobre una base geográfica tan amplia como sea posible. La heterogeneidad del reclutamiento debe hacer que el Secretariado se beneficie con la aportación de todas las tradiciones y civilizaciones nacionales, como sucede en todo Estado federal, desplegando el abanico de contribuciones intelectuales y culturales.

Sin embargo, ¿cómo *dosificar* estas aportaciones? ¿Qué criterios numéricos deberán introducirse para asegurar la equidad sin destruir la eficacia? Las consecuencias pueden ser muy graves, y la experiencia demuestra que frecuentemente hay que habérselas con una revulsión de principio, que se convierte a fin de cuentas en una especie de *fútbol de la política internacional*. El Secretariado General debe reclutar *intuitu personae*, teniendo en cuenta la personalidad de los candidatos y no unos criterios formales, independientes de la voluntad de estos últimos. No se puede tolerar el renacimiento de un sistema de despojo (*Spoils System*) so capa del *Quota System* (en este orden de ideas ha llegado incluso a hablarse de la supervivencia del colonialismo o del feudalismo).

El *Quota System* no tiene valor en si mismo, separado del conjunto de criterios del reclutamiento. Buscando unos talentos variados, no hay ninguna razón para que la *variedad* supere a los *talentos*. Tales casos no han sido raros. Crocker dijo en 1950 que una cuarta parte de los FPI de la ONU eran peso muerto. Incluso reduciendo esta proporción a su justo nivel, se ven los peligros que de esta forma amenazan el porvenir de las organizaciones internacionales. Cierto es que la repartición geográfica no se refiere indefectiblemente a la «nacionalidad»; pero siendo un criterio ante todo cultural, implica también unas aperturas regionales, aún más continentales (América Latina) al no ser política su base. Los Estados, sin embargo, vigilan celosamente por lo que sea.

Sea de ello lo que fuere, está claro que la repartición geográfica no puede oponerse a la *esencia* misma de la FPI, que estriba en fundirse con el *espíritu* con que se hace el trabajo, sustraído a las influencias externas y no siendo función de la *composición* numérica. La distribución geográfica tiene que asegurar *aún más* la extranjería del FPI y no demolerla. Aquí mejor que en otro lado vemos que, en el fondo, la organización internacional es lo que los Estados miembros

hacen de ella. Son ellos los que la moldean a su gusto, con su ambición, su ansia de prestigio, su falta de discernimiento y de amplitud de miras las que contribuyen a la revulsión de los principios, con la serie de desafueros que acarrearán.

En este orden de ideas deberían ser discutidos varios problemas, por ejemplo, el alejamiento temporal de los funcionarios nacionales (ejemplos africanos), el utilizamiento de antiguos FPI del servicio nacional (sir Eric Drummond), el envío de funcionarios mediocres a las organizaciones internacionales para desembarazarse de ellos (el problema del hijo de papá), etc.

El cuarto *compromiso* está relacionado con el precedente. Sin que se tome en cuenta la naturaleza de los lazos que unen a todos los miembros del personal (incluso los de las funciones más modestas) con la organización internacional, se elimina la regla de repartición geográfica en cuanto a la gran mayoría del personal de plantilla se refiere. Se limita el empleo de esta regla tan sólo a los funcionarios «internacionalmente reclutados», a saber, aquellos «profesionales» y «directivos» que ejercen las funciones superiores, exceptuando el conjunto del servicio lingüístico y todos los servicios generales. En los demás casos la recluta se hace localmente (o, en lo más, semilocalmente), con el fin de evitar las dificultades de reclutamiento, los gastos, etc. Se trata, pues, de una consideración meramente utilitaria que da al Secretariado General la libertad de selección, sin trabas resultantes de los orígenes de los candidatos. Pero esto crea en el seno del personal una dualidad molesta, ya que un 70 por 100 es reclutado localmente y pagado de acuerdo con la tasa más elevada de remuneraciones locales.

Un quinto *compromiso* se suma al anterior. Por definición, la regla de repartición geográfica no se aplica más que en el reclutamiento inicial y no en el desarrollo posterior de la carrera, es decir, en los ascensos. La ventaja de esta limitación está en asegurar al personal internacionalmente reclutado que una vez efectuada la filtración inicial, las consideraciones formales de orden geográfico o nacional no impedirán el desarrollo de la carrera.

Las desventajas prácticas son, no obstante, graves. Con el propósito de asegurar una composición heterogénea equilibrada de los cargos superiores, de los cuadros dirigentes, a los que, inevitablemente, se tiende a conceder mucha más importancia que a los puestos de oficina, para proveer esos puestos altos se suele reclutar directamente del exterior, lo que bloquea la carrera del resto, constituyendo una barrera para el avance, difícil de franquear en la práctica.

Por otro lado, las presiones externas actúan en el mismo sentido;

la realidad es que se aplica la repartición geográfica a determinados nombramientos, lo que se convierte en una fuente de codicias, incesantes pretensiones y caprichos de los gobiernos. La autoridad detentadora del poder de nombramiento tiene que navegar constantemente entre Scylla y Caribdis: o se estrella contra el antagonismo de los Estados miembros o se convierte en instrumento de los gobiernos particulares en las cuestiones personales, como se lamentaba Trygve Lie antes de abandonar su puesto. No hay que olvidar que, opuestamente al plano nacional, en el internacional falta cualquier tipo de «gobierno» y que los colegios deliberantes restringidos (Consejos ejecutivos) —allí donde existen— no desempeñan el papel de «gabinete», no siendo el Secretario general en modo alguno un Ministro. Así, pues, al faltar todo rastro de un sistema de «Checks and Balances», el riesgo de desequilibrio del mecanismo es permanente. El Secretario general, «el más alto funcionario de la organización», está expuesto a constantes ataques, por no recordar más que la actitud de la URSS en diferentes épocas.

Podríamos añadir muchos más *compromisos* adicionales. El problema del pasaporte nacional a armonizar con la atribución de *privilegios e inmunidades* a los FPI (exención de impuestos, inmunidades diversas, entre ellas la de la responsabilidad penal «en interés del servicio», referidas siempre a la función y no a la persona, y de las que el Secretario general es único juez).

El problema de la carrera vitalicia como principio bien establecido y los contratos a título temporal, *compromiso* entre lo permanente y lo provisional. En 1948, en la ONU no había más que un 24 por 100 de contratos permanentes. Este porcentaje fué elevándose progresivamente a un 25 por 100 en 1949, un 34 por 100 en 1950 y un 70 por 100 en 1952. El resto estaba destinado a los agentes reclutados de acuerdo con un programa temporal o a los que ocupaban a intervalos un cargo permanente. Este proceso de «profesionalización» progresiva del personal, preconizado constantemente por los Estados miembros, se vió de pronto contrarrestado por la preocupación de repartición geográfica de los Estados recientemente admitidos en la organización. Al pretender liberar la mayoría de los puestos para colocar en ellos a sus súbditos se preconiza unos contratos temporales por rotación o la ampliación de la práctica aplicada a los cargos más altos de la jerarquía (siempre temporales) a otros puestos inferiores. La situación continúa siendo molesta e incierta y oscila de un extremo a otro por motivos que no tienen nada (o poco) que ver con el interés del servicios.

Otro problema es el de la unificación de toda la FPI, ya que ésta,

como tal, actualmente no existe: hay tantas FPI como organizaciones, dado el *policentrismo* practicado de intento por una especialización que excluye el cúmulo de atribuciones numerosas en un solo centro de tareas gigantescas; por la diversidad de los participantes en diferentes organizaciones; en fin, por el gran éxito de ciertas instituciones especializadas a las que se pretende separar de las organizaciones de atribuciones fundamentalmente políticas. Aquí nos encontramos con la rivalidad entre dos doctrinas: la teoría *orgánica* (integración como principio) y la teoría *funcional* (separación, pero al mismo tiempo integración de algunos servicios: UNICEF, antiguo IRO, Comité de Estado Mayor, identidad de estatutos, caja de pensiones, TANU, Comité Administrativo de Coordinación).

Otro problema: el compromiso entre el *centralismo* (época Sociedad de Naciones) —acción paraministerial— y *proliferación de las acciones operacionales* (ONU: asistencia técnica, refugiados, etc.). De esta forma se pone en práctica la regionalización (Comunidades económicas regionales, Oficina Europea, OMS, FAO, UNESCO, servicios exteriores) o el *outposting* de ciertos servicios.

Asimismo conviene recordar el problema del compromiso entre la aplicación del principio bien conocido de la *unidad de mando* —sistema monocrático— y el *polisindial* —administración colegial, postulado URSS de la *troika*—. Tryve Lie reunía periódicamente a los altos funcionarios. El Comité consultivo para los asuntos administrativos y presupuestarios, presidido durante mucho tiempo por Thanassis Aghnides, desempeña un papel de primera magnitud. Del mismo modo, el Comité consultivo de la FPI, etc.

Otro compromiso más: el refuerzo de la jerarquía interna con poderes propios y desarrollo del sindicalismo de los FPI, admitidos para participar en la gestión del personal (selección, Comité de recurso en los asuntos disciplinarios, etc.). El papel del Consejo del personal se acrecienta, así como el de la Federación de Asociaciones de FPIT (FISSA). La misma tendencia se observa en las organizaciones europeas.

Todavía un compromiso más —el último— relativo al papel del Secretario general. Ante todo, ¿qué es más?: ¿«Secretario» o «general»? («¿Dónde están mis divisiones?», preguntaba Trygve Lie.) El problema es difícil, por lo que se buscan para él soluciones intermedias. Aquí es donde se pone en primer plano el conflicto entre las teorías minimalista y maximalista y donde influye la personalidad del jefe.

De esta manera, *Sir Eric Drummond* fué ante todo un jefe administrativo de una absoluta discreción, fiel a las tradiciones del Civil

Service británico, ejerciendo todo lo más una influencia indirecta, no haciendo uso jamás de la palabra en las reuniones y oponiéndose a los que FIP interpretaran libremente los textos.

Albert Thomas era, por el contrario, un luchador, un sindicalista militante, político, reformador social; se ha hablado de su *Electric Leadership*. Era, pues, un hombre de acción de un dinamismo desbordante, movilizándolo constantemente a la opinión pública. (En realidad, la Sociedad de Naciones estaba destinada a consolidar la Paz de Versalles, por lo que se caracterizaba por su tendencia conservadora, mientras que la OIT tenía una misión progresiva y reformadora, mejor dicho, agresiva, lo que justificaba la elección y actitud de aquellas dos personalidades).

Trygve Lie se ocupaba poco de la gestión administrativa, pero hacía valer constantemente el carácter político de su misión, en función del contexto e intenciones de la Carta. Esto se puso de manifiesto en multitud de ocasiones (el bloqueo de Berlín, la división de Palestina, los problemas de Cachemira y Trieste, la crisis coreana, el Programa de veinte años, la «Construcción de la Paz», etc.). Se ha discutido mucho sobre si debió de actuar de otra forma y si habría podido hacerlo mejor, pero lo cierto es que dió una nueva orientación a la acción del Secretariado General.

Dag Hammerksjöld ha dado a esta función un brillo especial. Ejerció su *doble misión* con igual energía, dándole una envergadura histórica. Dió pruebas de una imaginación a un tiempo teórica y práctica. Su filosofía de la organización internacional, de su ejecutivo y del FPI, profundamente neutral, sigue siendo única. Se comprobó que, efectivamente, se podía ser políticamente neutral, a pesar de las propias opiniones.

Por último, *U Thant* nos proporciona un ejemplo de compromiso —una *via media*— entre el ejecutivo independiente de Dag Hammerksjöld y la ejecución pura y siempre de Sir Eric Drummond. Basta con leer sus discursos y observar su actuación (Corea, Indonesia) para darse cuenta de su energía moderadora y dinámica sin espectacularidad.

7. El futuro de la función pública internacional

Al no representar a ningún Estado ni a nadie en concreto, introduce la estabilidad en un terreno en el que todo es movedizo y está sometido a constantes modificaciones. Sobrevive a las crisis, catástrofes y desilusiones. La «quiebra» de la Sociedad de Naciones no fué de carácter administrativo. Por el contrario, administrativamente ha-

blando, la Sociedad de Naciones ha tenido méritos duraderos, y el espíritu «misionero» de sus funcionarios fué notorio y ejemplar. Ninguna de las grandes crisis de crecimiento de la ONU (Corea, Congo) ha sido provocada por deficiencias *administrativas*. Si la organización internacional consigue oponerse eficazmente a los asaltos de diversas fuerzas, vengan éstas de donde vinieren, es gracias a la acción incesante, discreta y perseverante de su personal administrativo, encarnando—por si solo—la *institucionalización* de la cooperación internacional, a despecho del separatismo, incluso de las competencias entre los organismos existentes (en particular, la rivalidad con relación al reclutamiento).

No se me ocultan las imperfecciones gravísimas de funcionamiento, que, sin embargo, son más bien «enfermedades infantiles» (que como mucho pueden durar unos diez años, poco más o menos). También es verdad que cuanto más especializada, técnica, es una organización internacional, menos expuesta se halla a las críticas: a nadie se le ha ocurrido poner en duda el fundamento de la existencia de la ICAO, la UMM, la UMS, el Fondo Monetario Internacional, la IMCO y el GATT. Por el contrario, cuanto más compleja es la finalidad de la organización—incluso cuando no es política—, como la UNESCO, tanto más criticada es.

Igualmente es cierto que los métodos de reclutamiento siguen siendo muy criticables, como ya he dicho antes. A menudo, el nivel medio del FPI de determinada nacionalidad es más bajo que el de los funcionarios nacionales del mismo Estado: se reclutan mal y de manera improvisada. Los programas son con frecuencia mediocres, sin continuidad, y los gastos resultan inútiles. Pero es preciso insistir: la organización es lo que de ella quieren hacer los Estados miembros. En un mundo imperfecto no se puede imaginar nada ideal en este terreno.

Ahora bien: aunque sea bastante escéptico respecto a las experiencias del funcionamiento administrativo de las grandes organizaciones internacionales, inclusive las europeas (pues aquí se han transferido al terreno internacional las desconfianzas y malos procedimientos que existían entre Estados), debo decir que algunas de las críticas son completamente injustas. Efectivamente, a menudo se derrochan fondos materiales y fuerzas humanas, pero se atribuye al FPI la responsabilidad de unos fracasos en los que no tiene parte. Muy raras veces se reconocen sus méritos. Toda una prensa (*Beaverbrook Press*) se desencadena contra las organizaciones internacionales al ver en la FPI ya comunistas, ya «nuevos ricos» (bastante mal pagados, sin embargo), bien holgazanes o bien ins-

tigadores de jaleos (Congo). Igualmente, los Gobiernos nacionales y las Administraciones nacionales formulan contra ellos, por muy diversas razones, apreciaciones poco halagüeñas. Algunos autores en USA, y también en Europa, pretenden con insistencia que los FPI no administran más que aire, haciendo realizar un trabajo inútil a unos agentes inútiles, mediante unos gastos inútiles. (Diana d'Este: *Peace and Prosperity*, Neuchatel, 1959.) En fin, que ni los mismos FPI están contentos. Siendo malo el reclutamiento, manteniéndose la incertidumbre de su destino, a pesar de los estatutos—esto refleja la falta de fe en el porvenir de ciertas organizaciones internacionales, y, más aún, en la cooperación internacional en general—, faltando a menudo la satisfacción profesional, se patentiza un alto grado de descontento y pesimismo. Esto se traduce en *break-downs* (el doctor Castiglione lo ha comprobado en la ONU), e incluso suicidios, así como en otras manifestaciones menos dramáticas. El FPI vive aislado, lejos de los suyos, en un ambiente de tensión permanente, amenazado por un burocratismo tecnocrático excesivamente expuesto, con demasiada frecuencia, a dificultades de todo tipo (diferencia de formación, de lengua). Si tiene algunas ventajas materiales (en particular viajes), los inconvenientes son innumerables. Tiene dificultades familiares: escuelas para los niños, carestía de vida, incertidumbre acerca de su destino después de su vuelta al hogar, donde la recepción no siempre es calurosa; jubilación a los sesenta años. Veillé-Lavallé, en su conferencia en Roma, ha señalado estos inconvenientes de manera particularmente pesimista. Son completamente ciertos. Lo que es más, se ha dicho que «el porvenir de la FPI es muy negro», en el sentido literal de la frase: la arribada masiva de los Estados africanos hace que los funcionarios de los Estados más viejos tengan poco porvenir, pareciendo que las naciones jóvenes serán las privilegiadas.

Es evidente que la mediocridad se concilia mal con la misión grandiosa de la cooperación internacional. El reclutamiento adecuado se hace cada vez más difícil a causa de la falta de especializados disponibles y por las perspectivas insuficientes para los jóvenes candidatos. Y, sin embargo, todo depende de la calidad de los FPI.

Si se respeta esta condición, mirándolo con perspectiva, puede verse para la FPI un porvenir más alentador. Por muchas críticas (con frecuencia justificadas) que se formulen, no deja de ser espectacular el progreso global de las Administraciones internacionales en el transcurso de estos últimos años. Es verdad que hay, y que habrá, siendo las cosas como son, un desencajamiento que llevará, como decía Dag Hammerksjöld, al desaliento, a la descom-

posición y a la derrota. Esta dislocación linda a veces con la hipocresía. Hay autores que niegan que se pueda hablar del carácter exclusivamente internacional de la FPI y que no ven en ella más que una teoría pura y simple.

Todo depende de que nos hagamos demasiadas ilusiones, fundadas en un idealismo exagerado y mal adaptado a la realidad internacional. Siendo las instituciones humanas imperfectas, y estando condicionadas por una serie de elementos contingentes e imprevisibles, hay que comprender que los Estados sigan defendiendo ferozmente su soberanía y que no hagan más que concesiones parciales, no siempre de buena voluntad y no sin reservas mentales. Quieren, ante todo, impedir la supremacía del vecino, y es ingenuo creer que la aceptación benévola de los lazos que resultan de pertenecer a la Organización Internacional signifiquen el rechazo de las prácticas seculares ancladas en la costumbre. En cuanto se desciende de las cumbres ideológicas al llano de la prosa interestatal, forzosamente se ven reducidos los horizontes. De ahí la reducción de los principios (admitidos, no obstante, con toda solemnidad) al rango de postulados y de dificultades, que se presentan en cualquier momento cuando se trata de los FPI, símbolos vivientes de la oposición organizada al particularismo nacional.

Puesto que, como ya he dicho, la FPI nacional se ha fraguado en Europa a través de los siglos, y no sin fatigas, no hay que exigir demasiado de la FPI. En 1900 no se sospechaba siquiera, aparte de algunos ideólogos o teóricos, la aparición, fuerza y rápido impulso que iban a adquirir las estructuras administrativas. Sin embargo, nosotros estamos siendo unos impacientes espectadores. A costa de muchos arreglos, concesiones de parte y procesos—a veces dolorosos—de adaptación, la FPI se ha implantado (contra viento y marea), y el mundo se siente consciente hoy en día de que sin ella no es posible concebir el porvenir. Pero la organización del mundo moderno está tan sólo en sus comienzos, y sería pretencioso e injusto ver en ella otra cosa que unos balbucesos iniciales. Siendo el aumento de las acciones «operacionales» de las Administraciones internacionales—en particular en el plano regional—un asunto a corto plazo, la red—siempre mayor—de órganos administrativos repartidos por todo el mundo constituye una de las condiciones del progreso. Previendo los vencimientos colectivos futuros y admitiendo que la organización internacional puede sufrir todavía eclipses temporales, es preciso considerar su desenvolvimiento futuro como una certeza, cualquiera que sea la confusión de las ideas, la lucha entre los bloques, las reservas mentales de la política internacional. Los FPI pre-

figuran el porvenir y actúan preventivamente al modo de bomberos, impidiendo que estalle el incendio. Y este incendio no es tan sólo la guerra, sino también la pobreza, el subdesarrollo, la enfermedad y el hambre. El gran papel del FPI es lograr el equilibrio final, que, por relativo que sea, es el que condiciona el futuro de nuestro mundo.

Así, pues, mis conclusiones son optimistas, a reserva de dos factores de capital importancia. Por una parte, hay que asegurar una alta calidad de los FPI medios, haciendo lo que sea preciso para que no se trate nada más que de un medio de vida, de una vasta burocracia, que trabaja o hace que trabaja en alguna parte de un edificio de cristal lejos de las preocupaciones y de los problemas de un mundo en apuros, poco manejable, repleta de oportunistas de todos los países. Por otro lado, hay que actuar simultáneamente por la persuasión y recurriendo a la presión moral para que los Estados contemporáneos respeten las obligaciones que libremente han contraído y se prohíban mutuamente, en su propio interés, transformar una base de cooperación en terreno de lucha. En ambos casos no se trata en absoluto de un idealismo abstracto o de una mística, sino de la convicción (que debe de ser inculcada a todos como marco de una educación cívica fundamental) de que la supervivencia del mundo y de la independencia, verdadera y no sólo formal, de los pueblos que lo componen se hallan en función, precisamente, de ese precio.