

# **Organismos Internacionales y funcionarios internacionales** (1)

por Ettore Gelpi (2)

Los Organismos Internacionales se enfrentan hoy en día a cuatro grandes dificultades: 1. la complejidad de los problemas sociales y económicos que se refieren sobre todo a los países menos "favorecidos"; 2. la permanencia y, en algunos casos, el fortalecimiento de la división progresiva del planeta en zonas de influencia (económica, ideológica, militar); 3. el desarrollo de las actividades internacionales por fuera de las Organizaciones Internacionales; 4. la burocratización de los Organismos Internacionales.

Estos cuatro puntos están estrechamente relacionados entre ellos. Los funcionarios internacionales podrían hacer un esfuerzo por comprender esta problemática; quizás, en un futuro breve, los acontecimientos los forzarán a ocuparse de ello.

## **1. PROBLEMAS SOCIALES Y ECONOMICOS**

Entre las causas de las condiciones de vida insostenibles de una importante parte del planeta se encuentran una división internacional del trabajo que sigue siendo injusta, la transferencia de tecnologías de Norte

---

(1) "Opinión" n.º 3, abril 1982, y 1 de 1983.

(2) Funcionario de la Secretaría de la UNESCO, Sector de Educación.

a Sur que ha tenido lugar sobre todo por la guerra y/o por la ocupación militar, las agriculturas extravertidas (que complican aun más la solución del problema del hambre en varios países). El hambre y/o la enfermedad se convierten en algo intolerable cuando los científicos nos dicen que existen todas las posibilidades para que cada uno pueda tener alimento suficiente, estar en buena salud y tener un techo. Los discursos pierden su sentido si no van acompañados de acciones concretas. Se invita a la cooperación internacional a responder a estos problemas en un plano cuantitativo y cualitativo.

## **2. PERMANENCIA Y, EN CIERTOS CASOS, FORTALECIMIENTO DE LA DIVISION PROGRESIVA DEL PLANETA EN ZONAS DE INFLUENCIA**

Las luchas y los acuerdos entre los países más poderosos se hacen con frecuencia a expensas de las poblaciones menos "favorecidas". Estas últimas disponen de una "soberanía internacional limitada" y se enfrentan a una cooperación internacional realizada con frecuencia bajo el control de una de las grandes potencias. En algunos casos, estas influencias paralizan la cooperación internacional y sobre todo debilitan su más importante característica: la ayuda a la auto-suficiencia y a la independencia de los países menos favorecidos. Por suerte, aún en los países más poderosos, movimientos, científicos, jóvenes, preocupados por el futuro de las relaciones internacionales, están dispuestos a colaborar en actividades de cooperación internacional que respeten la independencia de cada país.

## **3. DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES POR FUERA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

Asistimos a un desarrollo acrecentado de la cooperación bilateral en los ámbitos específicos de los Organismos Internacionales (educación, medicina, cultura, trabajo, información, etc.). El fenómeno no sería negativo si dicha ayuda bilateral sustituyera, al menos en parte, a la cooperación militar (pero estamos muy lejos de ello) y si no constituyera una alternativa de la cooperación internacional. Se cifran en más de 700 mil millones de dólares los gastos militares mundiales para 1982 (y una parte de estos gastos es la ayuda bilateral). De hecho, en los países interesados en la cooperación asistimos a una presencia casi simbólica de la cooperación internacional, así como a una presencia masiva de cooperación bilateral homogénea y, así pues, más eficaz. Y en algunos casos, la función de los Organismos Internacionales se limita a preparar la ayuda bilateral.

## **4. LA BUROCRATIZACION DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**

A causa de una cierta inmovilidad en la acción (resultado de las tensiones y de las presiones políticas contradictorias), de la disminución del

crecimiento lineal, de los ataques justificados o injustificados procedentes del exterior, los Organismos Internacionales y sus funcionarios se han visto, con frecuencia, empujados a desarrollar y/o a fortalecer lógicas de reproducción burocrática interna. Las finalidades tienden a ser la institución en sí misma más que la realización de los objetivos, los controles y la evaluación de los programas son más de tipo formal que de sustancia, las luchas por el poder burocrático (que aumentan o son paralelas a aquéllas de los poderes públicos en el seno y en el exterior de dichos Organismos) son más importantes que aquéllas para combatir el hambre, la enfermedad, la guerra, el paro, y realizar un nuevo orden económico internacional. Algunos Estados Miembros y algunos responsables de dichas Organizaciones expresan con frecuencia la voluntad de superar esta situación, pero las resistencias internas y externas son muy fuertes.

¿Es posible una respuesta a estas tendencias por parte de las Organizaciones Internacionales? ¿Cuál deberá ser la especificidad de estas Organizaciones para permitirles sobrevivir y desarrollarse? Una de estas condiciones, pero no es suficiente, es fijarse como objetivo de trabajo una contribución a la resolución de estos grandes problemas. Otra condición es la independencia de la función pública internacional: por desgracia, la presión sobre los funcionarios internacionales, ejercida a veces por los Estados de origen, es con bastante frecuencia una realidad que puede limitar la acción de estos funcionarios; el porcentaje, ya muy modesto, del PNB de cada país dedicado a la cooperación internacional puede, de este modo, verse debilitado por ésa presión, pero si ese proceso se agrava, los Estados en su conjunto perderán ese precioso instrumento constituido por los Organismos Internacionales para la comunicación entre países.

El descondicionamiento de la presión de los Gobiernos sobre los funcionarios debiera preocupar a todos los Estados y no únicamente a algunos de ellos. ¿Quizás se debieran prever "SALT" para hacer que la cooperación y la función pública internacional fueran más eficaces, más importantes y más independientes? Se trata de una idea que no hay que descartar.

Las condiciones de supervivencia y de desarrollo de los Organismos Internacionales son permanecer en la vanguardia en las distintas esferas de sus competencias, gracias a la extraordinaria potencia del trabajo colectivo internacional y al cúmulo de funcionarios calificados e independientes. Cualquier compromiso que se refiera a la independencia y a la competencia de los funcionarios será un factor importante de crisis y un empobrecimiento de estos Organismos.

Contratar, formar, reciclar los funcionarios internacionales en un espíritu de renovación de la función pública internacional no es fácil, sobre todo si, por parte de estos funcionarios no existe una visión clara de las problemáticas que emergen en el seno de la cooperación internacional y una obligación consecuente. La crisis puede llevar a una actitud regresiva de defensa o, por el contrario, estimular la creatividad para salir de ella. Se pueden ejecutar los programas que son votados por el conjunto de los

Estados y proponer los programas futuros adoptando una u otra de estas dos posturas. Si se escoge o si se acepta una postura regresiva, nos encontraremos siendo espectadores impotentes de una cooperación internacional que se desarrollará por fuera de los Organismos Internacionales.

Una cooperación internacional tendrá su propia especificidad en la medida en que sea creativa, independiente y responda a las necesidades experimentadas por las poblaciones; con esta condición, las relaciones entre la cooperación internacional y las distintas ayudas bilaterales de los Estados y de las Organizaciones No Gubernamentales, no serán ambiguas y hasta podrían ser estimulantes. Los funcionarios internacionales deben responder a estos nuevos retos si no quieren convertirse en comparsas y tener por única perspectiva dejar el escenario.

La invitación que se hace a los funcionarios es abrir las ventanas, respirar el aire fresco, ver lo que pasa no tanto en las Sedes y en las oficinas regionales de los Organismos Internacionales, sino más bien en la vida cotidiana de unos cuatro mil millones de seres humanos que, además, contribuyen a la vida, aún material, de las Organizaciones Internacionales. Una auto-evaluación permanente de la eficacia del trabajo respecto del bien estar de estos cuatro mil millones de personas podría llevar a importantes transformaciones en el trabajo de los funcionarios internacionales. No faltarán resistencias objetivas y subjetivas a estas transformaciones y se manifestarán la censura y/o la auto-censura: todo ello forma parte del reto.

Trabajar en un Organismo Internacional con un espíritu crítico y sin un guiño de ojo, más o menos a escondidas, hacia ésta o aquella gran potencia o tal o cual Estado, no es tan solo un derecho de los funcionarios internacionales, sino la condición para la supervivencia de estas Organizaciones. Actuar para fortalecer la vocación internacional de los Estados y no para limitar la de los Organismos Internacionales es un camino difícil, hasta muy difícil, pero no imposible.

La solución de determinados grandes problemas contemporáneos por la vía internacional parece ser, para todos, la única salida posible pero exige que los Organismos Internacionales sean ricos en competencias y capaces de someter sus estructuras burocráticas a los objetivos de la cooperación internacional y no a la inversa. Las dramáticas condiciones de vida en varios países del planeta, la violación cotidiana de los derechos humanos y las posibilidades de destrucción del hombre, desconocidas hasta ahora, debieran figurar entre las principales preocupaciones de los funcionarios internacionales en la puesta en marcha del programa. Pero con frecuencia tenemos tendencia a ignorar estas realidades y a refugiarnos en un respeto formal del programa, perdiendo de vista objetivos y significados.

Sin idealismo o moralismo, y sin volver a un pasado mítico, que jamás ha existido, sino, por el contrario, en lo vivo de las contradicciones de las Organizaciones Internacionales, los funcionarios pueden decir NO a la pereza burocrática, NO al auto-conformismo cultural e ideológico, SI a la

utilización de expertos y de consultores que expresen lo que hay de vivo y de nuevo en su sociedad, Si a sus propias formación y autoformación permanentes que podrían permitirles conocer las necesidades, las aspiraciones y aún los sueños de las poblaciones para las que se supone trabajan y gracias a las cuales reciben sus sueldos.

Quizás, la condición de supervivencia y de desarrollo de los Organismos Internacionales sean los funcionarios que no se limitan a esperar instrucciones, sino que sean capaces de imaginación y de creatividad.

Con frecuencia, las transformaciones en una institución son un signo positivo de vitalidad: las Organizaciones Internacionales sólo pueden sobrevivir mediante una transformación permanente en relación con las necesidades urgentes de la comunidad internacional.

Las Organizaciones Internacionales se ven hoy en día confrontadas a problemas que se denominan: mil millones de empleos a crear, de hoy a finales de siglo, 800 millones de analfabetos, el hambre que mata, las guerras "locales" que son cada vez más endémicas, el desplazamiento involuntario de las poblaciones (que acarrea la separación de las familias y de las comunidades), etc. Los discursos referidos sólo a las disciplinas académicas, ni los proyectos operacionales (que no tratan los problemas de fondo de las sociedades), las propuestas moralizadoras y pseudonormativas, ya no bastan para justificar la función de los Organismos Internacionales, porque la demanda es distinta.

Pero las Organizaciones Internacionales están compuestas por hombres y mujeres que desean conocer su futuro profesional, y los funcionarios se preocupan cuando saben que hay transformaciones en curso, ya que tienen la impresión de no conocer su final.

Quieren saber qué es lo que van a hacer y cómo, cuando tengan que ocuparse de las nuevas problemáticas que no corresponden a su descripción de puesto, ni quizás a su formación inicial.

En las relaciones y la acción internacionales aparece una mayor complejidad: ¿qué significa para la Organización Internacional y para sus funcionarios? Es evidente que esta complejidad puede estimular, pero también preocupar a los funcionarios. Los aparatos de los Estados más poderosos y las concentraciones económicas multinacionales se interesan cada vez más a las relaciones internacionales (e intentan o siguen ejerciendo un control sobre los Organismos Internacionales) y quizás ya hayan puesto en ordenadoras las diferentes variantes a prever en las transformaciones en curso y juegos de equipos "no formales" pueden tener ya lugar en el interior y en el exterior de dichas Organizaciones. En efecto, las Organizaciones Internacionales no viven en el vacío y luchas muy reñidas las agitan y las alimentan.

Responder a los problemas, es bueno; desarrollar la interdisciplinaria, es mucho mejor; tener en cuenta los grandes problemas, es aún más

importante, pero, ¿quién controla estos pasos y quiénes serán los beneficiarios de estas transformaciones? Hay que establecer "blancos" y prever los "resultados" en el interior y en el exterior de las Organizaciones Internacionales. Por lo que respecta al exterior, la ambición de las Organizaciones Internacionales. Por lo que respecta al exterior, la ambición de los funcionarios internacionales pudiera ser pedir a los Organismos Internacionales (en parte a ellos mismos, pues) que contribuyeran a resolver los problemas de fondo enunciados al principio de este artículo: empleo, analfabetismo, guerra a la guerra, etc.; en lo que se refiere al interior de los Organismos, el "blanco" principal es hacer que la acción internacional sea verdaderamente "internacional" (y esto no es una declaración tautológica). Por lo que respecta a las actividades para alcanzar esta meta, se sitúan: a) en la definición de los programas; b) en la contratación de consultores, de participantes en las conferencias, de expertos; c) en la ejecución de proyectos en todos los continentes, sin preocuparse de "soberanías limitadas" del tipo que sean, al Oeste o al Este, al Norte y al Sur.

- a) Los *programas*, para ser aptos a contribuir a la solución de los problemas de fondo de la comunidad internacional y de los países que la componen, no deben ser autocensurados; si, en estos programas, hay que presentar problemas tales que alienación, tortura, violación de derechos humanos individuales y colectivos, obstáculos a la autogestión, dependencia de los Estados (centro y periferia), etc., hay que encontrar las vías para hacerlo y no inclinarse ante las presiones, internas y externas.

Las actividades a desarrollar para alcanzar el blanco, son: definición de programas coherentes con los problemas de fondo, sin autocensura ni aceptación de presiones de los países más poderosos.

- b) Por lo que se refiere a la *contratación de consultores, participantes en conferencias, expertos, etc.*, el criterio de selección debiera ser, sobre todo, poder aprovechar la contribución más creativa e innovadora de las poblaciones (al Este y al Oeste, al Norte y al Sur) donde existan patrimonios de creatividad que, con frecuencia, no son explotados por los Organismos Internacionales. Estar condicionado, en dicha selección, para ser bien visto por los países de origen o por los países más poderosos o por sus colegas, negociando la reciprocidad, significa socavar el programa de las Organizaciones Internacionales: negarse a hacer un llamamiento a las fuerzas intelectuales más activas significa, en efecto, empañar la acción de los Organismos Internacionales.

Las actividades a desarrollar, son: contratación de consultores, de participantes en las conferencias, de expertos creativos, vivos, innovadores, de calidad y capaces de expresarse sin "heteropilotaje", ni condicionamientos.

- c) Por lo que se refiere a los proyectos en los países o regiones de "soberanía limitada", la Organización Internacional debe ignorar

dicha soberanía limitada: sin inclinarse ante las presiones ejercidas por un país sobre otro y con funcionarios y expertos auténticamente internacionales, los proyectos deben responder a las verdaderas voluntades de los países y no de sus "protectores". Para las Organizaciones Internacionales, todo país debiera ser independiente y no debieran existir zonas de seguridad alrededor de este o de estos grandes países. La evolución de los proyectos sobre el terreno debe ir unida, de una manera muy positiva, a la toma de conciencia de las poblaciones que solicitan una cooperación internacional más pertinente y, por otra parte, al aumento de las dificultades objetivas en la solución en razón de las distintas penurias, a los condicionamientos externos y a las divisiones internas de varios países, que se encuentran en la periferia de los centros de decisión. Fortalecer la vocación internacional de los expertos en el terreno requiere, por parte de los Organismos Internacionales, un máximo de esfuerzos para asegurarles una continuidad en el trabajo, sin obligarles a compromisos en el seno de los países en los que se encuentran los proyectos o en el exterior, en los países o ante los Organismos que deciden la continuación de dichos proyectos. El problema de la carrera de los expertos, así como el de su rotación (Sede, oficinas regionales, experiencia en el terreno), no es nuevo, pero habría que afrontarlo en la perspectiva de una renovación de los objetivos y de los programas de las Organizaciones Internacionales. Los expertos y consultores sobre el terreno, que tienen vocación y estatuto para ejercer de manera verdaderamente independiente su función pública internacional, también pueden aportar una contribución importante a la acción internacional.

Las actividades a desarrollar son, pues: acciones y proyectos internacionales en relación únicamente con la voluntad de los países, de las poblaciones y de los ideales de la comunidad internacional.

Garantizar a los funcionarios internacionales, que luchan por una función pública internacional independiente, que puedan alcanzar estas metas significa contribuir al resurgimiento de los Organismos Internacionales. Esta garantía no puede ser concedida: será el resultado de tomas de posición y de compromisos de todos, por encima de los niveles jerárquicos de los funcionarios, resultado también de la voluntad de éstos y de su interés por vivir y actuar en las Organizaciones Internacionales, o en simulacros de dichos Organismos.