

POLITICA Y ADMINISTRACION EN EL SISTEMA DE ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

SUMARIO: I. *Centralización y descentralización: pros y contras.*—II. *El método de las Naciones Unidas.*—III. *La variedad de los organismos especializados.*—IV. *La teoría de la coordinación.*—V. *Balance de la cooperación internacional funcional.*—VI. *Conclusiones: algunas acuciantes realidades.*

I

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: PROS Y CONTRAS

Al firmar la Carta de la ONU en 1945, los miembros de la Organización se comprometían a crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para asegurar entre las naciones relaciones pacíficas y de amistad (Cons. artículo 55).

Ahora bien, para llevar a cabo esa empresa cabían dos direcciones: la de la centralización y la descentralización.

1) La primera consiste en incluir todas las actividades no políticas dentro de una sola organización. En favor de ello abona la creencia de que la centralización favorece una eficiente administración. Fundamentalmente, evitando estériles duplicaciones y enfocando toda la multiforme problemática económico-social bajo un mismo estilo, sin discriminaciones y bajo un mismo impulso. Sin embargo—reverso del asunto—, la enorme envergadura de las cuestiones no políticas de nuestra época llevaría, de mano de la centralización, entre otras cosas, a una Organización de dimensiones monstruosamente desmesuradas (con problemas de insoslayable descentralización: remisión, pues, de una directriz a otra).

Con todo, esta primera directriz se delineaba en 1919, cuando la Sociedad de las Naciones intentaba (Rousseau) colocar bajo su autoridad—con el consentimiento de las partes—«todas las oficinas internacionales anteriormente establecidas por tratados colectivos», o cualesquiera otras oficinas o Comisiones que se creasen ulteriormente «para la resolución de asuntos de interés internacional» (Cons. artículo 24 del Pacto de la Sociedad de las Naciones). Cosa que no consiguió (C. Eagleton).

En esta ruta, recordemos, finalmente, cómo en 1939 el Comité Bruce recomendaba que todas las actividades económicas y sociales debían ser colocadas bajo una misma urdimbre central.

2) La segunda dirección—la de la descentralización—consiste en crear tantas organizaciones como materias a regular. Cuestión con diversas facetas:

a) Razones en pro de esta tendencia: i) El hecho de que no todos los Estados se hallan interesados en todas las materias económicas, sociales, etc. (por ejemplo, un Estado interior puede no desear ocuparse de los problemas marítimos, etc.). ii) El hecho de que cada organismo puede desenvolverse más eficazmente en el marco exclusivo—y técnico—de sus propios asuntos (objeto de su preocupación, conocimiento, valoración), estando menos sujeto a las influencias políticas que un organismo multiforme o esencialmente político (perfil que—como veremos más adelante—no es más que una media verdad).

b) Razones en contra: Sobre todo, un peligro: el de convertirse cada organismo en un sistema hermético, despreocupado de todo lo demás (cuando precisamente las distintas materias económicas, sociales, etc., no son más que aspectos de una misma problemática humana).

II

EL MÉTODO DE LAS NACIONES UNIDAS

De ahí que—ante esos pros y contras—la ONU haya seguido un criterio de: 1) *descentralización*, pero templada por 2) *la coordinación*.

1) Descentralización derivada de los siguientes principios básicos: a) Exigencia del desarrollo de la organización internacional en la línea de las necesidades *funcionales*. b) Es decir, *multiplicidad* de organismos—llamados organismos especializados¹—, los cuales aparecen con dos características cla-

¹ Apuntemos unos pocos conceptos—desde luego conceptos primarios—sobre los organismos especializados: 1) *Specialized Agencies*, en la versión inglesa de la Carta de la ONU; *institutions spécialisées*, en la versión francesa. 2) Expresión empleada en la Carta de las Naciones Unidas para designar organizaciones internacionales establecidas por *Acuerdos intergubernamentales*, con *estatutos propios*, con *amplias atribuciones internacionales* definidas en sus estatutos, relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas y vinculadas a la ONU por Acuerdos concertados con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y aprobados por la Asamblea General de la ONU (vid. arts. 57 y 63 de la citada Carta de las Naciones Unidas).

ves: *i) La amplitud verdaderamente mundial* de sus responsabilidades. Cosa que debe entenderse tanto en sentido funcional como en sentido geográfico (Goodrich y Hambro, Bowett, etc.). Y lo que excluye a las organizaciones regionales y a las de limitadas responsabilidades. Así, vemos cómo de los organismos existentes con anterioridad a las Naciones Unidas, la Unión Postal Universal y la Unión Internacional de Telecomunicaciones eran reconocidas como organismos especializados, mientras otros organismos—verbigracia, el Office International d'Hygiène Publique y el Instituto Internacional de Agricultura—eran absorbidos por los nuevos organismos especializados. *ii) Su autonomía.* Manifestada en los siguientes puntos: creación por específicos acuerdos internacionales (estatutos propios); personalidad jurídica en los límites de su personalidad, recibida del acuerdo constitutivo (conclusión de acuerdos particulares con los Estados de residencia en lo tocante a la inmunidad y las prerrogativas de los organismos y sus funcionarios); propias condiciones de admisión (pudiendo comprender Estados no miembros de las Naciones Unidas); propias funciones y, consiguientemente, propios presupuestos; propios órganos legislativos y ejecutivos y propias secretarías—estructura tripartita *típica*: conferencia general, comité ejecutivo permanente, secretaría u oficina administrativa.

2). En suma, sistema de la ONU que permite, en principio, a los organismos especializados *un alto grado de autonomía*, pero completada con *una cierta coordinación* (Goodrich y Hambro). Realidad que puede expresarse así: se trata de organismos autónomos no en relación de subordinación respecto a la ONU, sino de coordinación y de complementación (Cansacchi).

III

LA VARIEDAD DE LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

Un toque típico de esta materia es—como ya hemos consignado—su variedad de facetas. Simplificadas del modo más compendiado, intentemos su enumeración²:

² Una advertencia: no pretendemos—por supuesto—hacer un detallado balance de cada uno de los organismos especializados. Simplemente se trata de dejar bien sentada la realidad de la multiplicidad de organismos, de sus objetivos y de sus campos de acción. Eso tan elemental, y únicamente eso...

A) *Organismos sociales* (dedicados a la protección, al bienestar, al progreso, etc., del ser humano):

1) Organización Internacional del Trabajo, establecida en 1919, con la preocupación de mejorar las condiciones de trabajo en el mundo y con la adopción de más de un centenar de Convenciones (el 1 de enero de 1966, 124 Convenios con 3.098 ratificaciones; en 1969, 128 Convenciones) y de Recomendaciones, que sirven de guía a los Gobiernos (119 entre 1919 y 1964, 132 en 1969), formando unas y otras un cuerpo de *standards* laborales mundiales conocido como Código—en sentido amplio— internacional del trabajo. Sede: Ginebra.

2) Organismo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO: Food and Agriculture Organization), con constitución, entrada en vigor el 16 de octubre de 1945, con la misión de la elevación de los niveles de nutrición de los pueblos a través del mejoramiento del rendimiento de la producción y la distribución de los productos alimenticios y agrícolas, etc., y con cita especial de unas de sus actividades: la dirección de la Campaña mundial contra el hambre, lanzada en 1960; el Programa alimenticio mundial y el Plan indicativo mundial para el año 1985 (tras varios años de estudio, etcétera). Sede: Roma y Oficinas regionales, etc.

3) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), con constitución adoptada el 16 de noviembre de 1945 en Londres, con diversidad de fines, partiendo de la idea básica de que es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz, ya que las guerras nacen en la mente de los hombres, y con actividades en muy distintos campos (educación: alta prioridad, ciencias naturales, ciencias sociales, panorama cultural, comunicaciones de masas) y con aumento de gastos. Sede: París.

4) Organización Mundial de la Salud (WHO: World Health Organization), con Constitución firmada el 22 de julio de 1946 (que entraba en vigor el 7 de abril de 1948), con el máximo objetivo de alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud y, consiguientemente, un amplio repertorio de funciones y con actividades como campañas de eliminación de enfermedades e investigaciones bajo su égida. Sede: Ginebra.

B) *Organismos fundamentalmente económicos*

Organismos financieros internacionales de un carácter particular, tanto en razón del decisivo papel desempeñado por ellos en los asuntos económicos internacionales como en razón de sus estrechas relaciones mutuas. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional, la Asociación Internacional de Fomento y la Sociedad Financiera Internacional son llamados, a veces, *las instituciones de Bretton Woods*, porque los dos primeros fueron fundados en la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods (22 de julio de 1944), y las otras dos lo han sido bajo el patrocinio del Banco, al cual están íntimamente vinculadas. Sede: Wáshington.

1) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Entrada en vigor del Acuerdo: 27 de diciembre de 1945. Objetivos principales: asistir al desarrollo de los países miembros, facilitando inversiones de capital para fines productivos; fomentar las inversiones privadas en el extranjero y, en los casos en que los capitales privados no estén disponibles en condiciones razonables, conceder préstamos para financiar objetivos productivos en los Estados miembros, etc. Actuación limitada por su carácter de institución *típicamente bancaria*. Motivo por el cual se creaba, en septiembre de 1960, la Asociación Internacional de Fomento (ayuda en condiciones más ágiles y menos onerosas). Labor completada con la Sociedad Financiera Internacional, creada en 1956 (fomento al desarrollo de las empresas privadas).

2) El Fondo Monetario Internacional. Establecimiento: 27 de diciembre de 1945. Misiones: promoción de la cooperación monetaria internacional y la expansión equilibrada del comercio mundial. En el capítulo de actividades, mencionemos hechos tan singulares como los llamados «Acuerdos generales de empréstito del Fondo», por los que diez países industriales (Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Países Bajos, República Federal Alemana y Suecia) se comprometían a prestar al Fondo determinadas cantidades de sus divisas, a fin de prevenir o conjurar un debilitamiento del sistema de pagos internacionales. Et.: un «etcétera» de interés...

C) *Organismos sobre comunicaciones* (permitiendo y favoreciendo las relaciones entre los hombres):

1) Unión Postal Universal. Fundada por la Convención de Berna, el 9 de octubre de 1874, como Unión Postal General. Objetivos: organizar y mejorar los servicios postales entre los Estados y fomentar el desarrollo de la colaboración internacional en este campo. Sede: Berna.

2) Unión Internacional de Telecomunicaciones. Unión fruto de un largo desarrollo, a partir de la Unión Telegráfica Internacional establecida por la Convención de París de 17 de mayo de 1865. Misiones: buen funcionamiento de las telecomunicaciones internacionales, mantenimiento y extensión de la cooperación internacional por el empleo racional y el mejoramiento de las telecomunicaciones de todo género, etc. Una muestra de actividad bien actual: importantes responsabilidades de la UIT en el dominio del papel de las telecomunicaciones en todas las técnicas del espacio exterior. Sede: Ginebra.

3) Organización de Aviación Civil Internacional. Convención firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944 (entrada en vigor: 4 de abril de 1947). Finalidad: fomento de los principios y las técnicas de la navegación aérea internacional y desarrollo y perfeccionamiento del transporte aéreo internacional. Sede: Montreal.

4) Organización Consultiva Marítima Intergubernamental. Establecida con la conclusión de una Convención (Conferencia Marítima de las Naciones Unidas, 1948) que entraba en vigor en 1958. Finalidad: desarrollar la cooperación internacional en el terreno de las cuestiones técnicas de la navegación marítima y hacer adoptar las normas más elevadas de seguridad y de navegación, etc. Sede: Londres.

D) *Organismos de promoción de otros intereses*

En realidad, un caso:

Organización Meteorológica Mundial. Convención firmada (1947) a la conclusión de la XII Conferencia de Directores de la Organización Meteorológica Internacional, fundada en 1878. Puesta en funcionamiento: 4 de abril de 1951. Misión: facilitar y fomentar la cooperación internacional en la esfera de la información meteorológica. Sede: Ginebra.

E) *Otras facetas*

Ahora bien, hay una serie de asuntos en los que se ha quebrado la línea de los organismos especializados. Ahí está la esfera del comercio. El establecimiento de una Organización Internacional del Comercio (Carta de La Habana, 24 de marzo de 1948) ha fallado, aunque uno de sus principales objetivos —aligeramiento de las barreras comerciales— se lleve a cabo por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT: General Agreement on Tariffs and Trade, 1 de enero de 1948).

Por otro lado, y dentro de este marco, es de registrar una tendencia: la tendencia de la Asamblea General de la ONU a crear organizaciones distintas a los organismos especializados propiamente dichos y definidos como órganos de la Asamblea General (manejo del artículo 22 de la Carta, en lugar del 57). Por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (de hecho, verdadero organismo especializado para Georges Fischer).

Por último, otros hechos: el Organismo —ésta es su «designación» oficial— Internacional de Energía Atómica, a pesar de su rotulación, no es un organismo especializado en sentido estricto (Bowett, Colliard, etc.).

IV

LA TEORÍA DE LA COORDINACIÓN

Ante tanta variedad de organismos, la necesidad lógica consignada en líneas precedentes: *la coordinación*. Lógica que se explica distintos motivos. Véanse algunos, reducidos a su más concisa abreviatura: 1) A falta de coordinación, peligro de duplicación de actividades de los organismos o —lo que quizá aún sería más serio— peligro de una escasa o ninguna actividad. 2) Por la misma falta, posibilidad de conflictos de políticas entre los distintos organismos. 3) Sin efectiva coordinación, riesgo de competencia entre los diferentes organismos, para la obtención de fondos, personal, en proyectos, etc.

Por lo demás, actual coordinación asentada sobre estas bases:

1) La vinculación estatutaria de los organismos especializados a la ONU (vid. artículos 63 y 57 de la Carta de las Naciones Unidas) y que en modo

alguno debe ser considerada como algo opcional, sino obligatorio (Goodrich y Hambro). De ahí la existencia de Acuerdos —especiales— con la ONU, a través del Consejo Económico Social (estipulando la cooperación con él, el suministro de información, etc.; aunque algunos Acuerdos —los del Banco y los del Fondo— proporcionen las bases menos satisfactorias para la coordinación de las políticas y las actividades de dichos organismos, si bien ello se explique en razón del especial carácter de los dos organismos y sus particulares responsabilidades), y la existencia de Acuerdos entre los organismos especializados.

2) La sumisión de informes por los mentados organismos al examen del Consejo Económico y Social (extremo aludido en el punto anterior), con la particularidad del poder de hacerles recomendaciones, así como a la Asamblea General y a los miembros de las Naciones Unidas (cons. art. 63, 2.º). Misión *general* de recomendación, a fin de cuentas, encomendada por la Carta a la Organización —vid. art. 58— para *coordinar las normas de acción y las actividades* de tales organismos.

3) El régimen de consultas Consejo Económico y Social-organismos especializados (vid. art. 63, 2.º): En esta ruta, frecuentes consultas sobre una serie de asuntos, como salarios y escalas de ellos y política de reclutamiento de personal (aunque no haya unificación de secretarías, por más que los Acuerdos con las Naciones Unidas reconociesen la deseabilidad del «eventual desarrollo de un único Servicio civil»).

4) La acción del Comité Administrativo de Coordinación (formado por el secretario general de las Naciones Unidas y los jefes Administrativos de los organismos especializados), con el poder para examinar todo el campo de actividades de los organismos especializados, a la luz de las necesidades de la coordinación, fijando prioridades, concentración de esfuerzos y recursos, etc.

V

BALANCE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL FUNCIONAL

1) Una posición: los organismos especializados hacen buen trabajo. Opinión de la delegación canadiense en la segunda sesión de la Asamblea General de la ONU, en 1947. Resumiendo, en este marco, una dirección de

pensamiento ha puesto el acento sobre la cooperación en los dominios no políticos, por contribuir a la relativización del absolutismo de las líneas de división política entre los bloques mundiales, etc. (Q. Wright, etc.).

2) Otra postura: en un contexto políticamente desfavorable, las posibilidades de realizaciones constructivas por medio de métodos funcionales —aunque sean en problemas estrictamente económicos y sociales— son limitadas. Posición que se apoya en la experiencia internacional —de la Sociedad de las Naciones y de la ONU—. A fin de cuentas, no se olvide que en nuestro desquiciado mundo, todo tiene un matiz político. Así, y en una faceta parcial del asunto, cuestiones de política comercial o de estabilización monetaria no pueden dissociarse de la problemática de la seguridad nacional concebida en términos de autosuficiencia económica, preparación militar, etc. Parejamente, y a la inversa, obsérvese cómo un tema político —la política de *apartheid* practicada en Africa del Sur— ha producido sus efectos en los organismos técnicos, en los organismos especializados. Por ejemplo, suspensión del derecho de voto de Africa del Sur en la Asamblea de la Organización Mundial de la Salud en 1964. Dentro de este cuadro, recordemos el abrupto final de la Conferencia Africana de Radiodifusión, patrocinada por la UIT, Ginebra, octubre 1964 (a causa de la cuestión de la participación de los delegados de Africa del Sur y de Portugal), y subsiguientes hechos de este tipo.

3) Posición concluyente: oposición al punto de vista optimista de quienes, frente al «poco éxito en el campo específico de la paz y la seguridad internacional», sostienen que las Naciones Unidas han logrado importantes resultados en el desarrollo económico, etc. En esta posición se ha colocado —17 de septiembre de 1970— el Gobierno del Brasil en el debate general de la XXV Sesión de la Asamblea General de la ONU, citando como prueba el «saldo inconfundible de fracasos» del primer Decenio para el Desarrollo...

4) Posición esperanzadora. Afloramiento del ambiente de *la labor de conjunto*. Con diversas variantes: a) En entrevista transmitida por TVE el 27 de enero de 1971, el director general de la FAO señalaba que no toca a esta Organización por sí sola resolver *el problema —muy difícil— del hambre*. b) Paralelamente, sobre el *Programa mundial del empleo* de la OIT, se dice que «puede ser un salto en el vacío, si las otras ... Organizaciones internacionales (sic), y los Estados en cuanto miembros de las mismas, no adoptan decisiones básicas». Así lo afirmaba M. Alonso Olea en septiembre de 1969. (En todo caso, piénsese en la tremenda problemática del dilema

productividad-empleo, con todas sus implicaciones. Una muestra de la urdimbre de cuestiones entramadas en él: el director del Instituto Colombiano de Desarrollo Industrial ha propuesto —según *Le Monde*— renunciar a una tecnología moderna a fin de no agravar el paro: 900.000 personas sin empleo en 1971...) Todo un desafío a meditar sobre la orientación de la labor de conjunto, a la hora de —por ejemplo— un segundo Decenio para el Desarrollo que sea menos decepcionante que el anterior...

VI

CONCLUSIÓN: ALGUNAS ACUCIANTES REALIDADES

Con todo, *difícil problema*. Pues, como escribía C. Eagleton en 1957, «cada organismo [especializado] tiende a ser celoso de su propia autonomía».

Dificultad bien comprensible por eso, pero no sólo por eso. El panorama actual exhibe unas peculiaridades integradas por elementos bastante más complejos y descorazonadores. Echando mano de las valoraciones de Mitchell Sharp, secretario canadiense de Estado para las Relaciones Exteriores, en una intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de septiembre de 1969, tenemos:

1) Desde hace diez años, multiplicación de los programas y la actividad del conjunto de los organismos de la ONU. «La ONU —comprendidos todos sus órganos y los organismos vinculados a ella— se ahoga en un diluvio de palabras. [Ciertamente], el verbo corresponde a la esencia misma de las Naciones Unidas, pero para ser útil no debe convertirse en algo abusivo. Todos sabemos que tal no es el caso. El número de conferencias y de reuniones y los documentos que se derivan de ello han aumentado hasta tal punto que incluso las delegaciones más numerosas y mejor provistas de medios tienen [problemas] para asegurar una buena representación y absorber esa masa de documentos. A medida que se multiplican las conferencias, disminuye su eficacia...»

2) Aumento del total de los presupuestos de esos organismos en más del doble.

3) Falta de un control eficaz de la expansión presupuestaria. Consecuencia de lo cual es no llegar siempre a discernir las prioridades. Mantenimiento

de ciertos programas que, desde hace largo tiempo, no responden a ninguna necesidad.

4) Recluta de un personal, y su mantenimiento en los puestos, cuyas calificaciones y rendimiento son insuficientes. De lo que se resiente la calidad del trabajo de la Organización.

Una derivación de todo eso: necesidad de «un período de consolidación» en la actividad del sistema de las Naciones Unidas. (Criterio del Gobierno de Ottawa.)

En tal tesitura, son de recordar las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (sesión 1969) encaminadas a la reducción del volumen excesivo de la documentación publicada en el seno de sus instituciones, y a la reducción del número de Conferencias y a la limitación a lo esencial de los servicios conexos. Etc.

Mas, en esa perspectiva de consolidación, *necesidad de coordinación*. Ahora bien: lo cierto es que, por una razón u otra, ha podido hablarse de la coordinación como *un nuevo problema de la organización internacional* (Jenks, aunque no únicamente él).

Coordinación entrevista como problema, por diferentes causas:

1) Como paso previo, aparece un problema: el problema de la *inadecuada coordinación*. Perfil comprensible, si atendemos a singularidades como: a) Diversidad de órganos para facilitar la coordinación de las actividades de los organismos y órganos de las Naciones Unidas: Comité Consultivo de Cuestiones Administrativas y Presupuestarias; Comité Administrativo de Coordinación (creado en 1946), ya citado; Comité del Programa y de la Coordinación (creado en 1962, reconstituido en 1969, etc.), formado por expertos de Estados miembros; órganos de investigación, estudio o análisis (del tipo del llamado *Board of Auditors*), etc. b) Problemas de superposición de jurisdicción funcional en tales órganos «coordinadores» (aneja va la cuestión de la falta de «precise terms of reference»). Y no sólo asuntos de superposición en sentido estricto. Por ejemplo, vemos que, en ocasiones, los órganos coordinadores constituidos a nivel de secretarías han tenido diferencias con los órganos a nivel intergubernamental, etc. Así, en tal camino, nos encontramos con que en 1969 el Comité del Programa y de la Coordinación expresaba serias reservas sobre ciertas propuestas hechas por el Comité Administrativo de Coordinación.

2) Con ello, surgimiento de otro problema: el problema de *la coordinación de los coordinadores* (Narinder Aggarwala, etc.).

Concretamente, en un informe emitido por el Comité Consultivo de Cuestiones Administrativas y Presupuestarias, en 1969, se reconocía la existencia de «alguna duplicación» en el trabajo de varios órganos coordinadores y de investigación, declarándose que la continuación de tal situación tendría por resultado no sólo «un despilfarro de los recursos» de los órganos en sí, sino también del tiempo de los funcionarios de los mismos y de otros recursos de las organizaciones encuadradas en el sistema de las Naciones Unidas. Tema que ocupaba en 1969 a la V Comisión (Cuestiones administrativas y presupuestarias) de la Asamblea General de la ONU, que seguía de actualidad en 1970 (atención desde la *Carnegie Endowment* hasta las Naciones Unidas), etc.

En fin, es el gran tema —tremebundo tema— de la racionalización de las estructuras de la organización internacional —y del que, por ejemplo, la Asamblea General de la ONU sabe bastante—. Pero, a su vez, faceta de un verdadero orden internacional, de un orden internacional eficaz. ¡Como quien dice nada, en nuestro mundo!

LEANDRO RUBIO GARCIA