

## II.-EXTRANJERO

### SISTEMAS POSIBLES PARA MEJORAR AL CONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES POR LOS FUNCIONARIOS NACIONALES(\*)

#### I.—PLANTEAMIENTO E IMPORTANCIA DEL PROBLEMA.

La importancia creciente de las organizaciones internacionales (1), que crecen constantemente en número y en volumen, ha empezado a llamar la atención no sólo sobre sus aspectos políticos, sino también sobre los de su administración (2), por más que estos estudios vayan con

---

(\*) El presente estudio estaba destinado al Seminario sobre las relaciones entre administraciones nacionales y organizaciones internacionales, que debió celebrarse del 8 al 20 de diciembre de 1958, y se suspendió por la situación política de Cuba, razón por lo cual la U. N. E. S. C. O. ha autorizado su publicación en la presente forma.

(1) Ver (entre una literatura abundantísima) CHAMBERLAIN, JESSUP y otros: *International Organization*, Nueva York, 1955; FINKELSTEIN, L. S.: *National studies on International Organization*, «World Affairs», vol. 118, núm. 1 (1955); MYRDAL, Gunnar: *Realities and illusions in regard to intergovernmental organization*, Londres, 1955; PEASLEE, Amos J.: *International Governmental Organizations: Constitutional Documents*, 2 vols., N. Y., 1956; SPEECKAERT, G. P.: *International Institutions and International Organization: a select bibliography*, Bruselas, 1956.

(2) Ver sobre esto: BASDEVANT, Suzanne: *Les fonctionnaires internationaux*, París, 1931; BEOJAOUI, Mohammed: *Fonction publique internationale et influences nationales*, N. Y., 1958; BOURQUIN, Maurice: *Dynamism and the Machinery of International Institutions*, Ginebra, 1940; BUTLER, H. B.: *Some problems of an International Civil Service*, «Public Administration», vol. X; CAGNE, André: *Le Secrétariat général de la S. de N.*, París, 1936; EVANS, Archibal: *The International Secretariat of the Future*, «Public Administration», vol. XXII, 1945; GARCÍA ARIAS, Luis: *La distribución nacional de los altos funcionarios de las Naciones Unidas*, «Política Internacional», julio-septiembre 1956 (núm. 27); EMILE GIRAUD: *Le Secrétariat des Institutions Internationales*, «Recueil des Cours de l'Académie de La Haye», 1951, pág. 499; HILL, Martin: *Immunities and privileges of International Officials*, Wash., 1941; HILL, NORMAN: *International Administration*, N. Y., 1931, *The personnel of Geographic Composition of International Secretariats*, en «Columbia Journal of International Affairs», vol. II, 1948; JENKS, C. Wilfred: *Some problems of an International Civil Service*, «Public Administration Review», vol. III, 1943; JESSUP, Philip: *The International Civil Servant and his loyalties*, «Journal of Int. Affairs», vol. 9, núm. 2 (1955); LANGROD, Georges, y

retraso (3). Sin embargo, es indiscutible que lo mismo en los Estados que en las Organizaciones internacionales los problemas relativos a la constitución son cada vez menos importantes, relativamente, que los de administración, aparte de que es cada vez mayor la importancia política de los organismos administrativos (4).

Se ha dicho, con razón, que «el meollo del Gobierno moderno» es la burocracia» (5), es decir, un cuerpo profesional de funcionarios permanentes, pagados y con una formación técnica, como lo define Herman FINER, que afirma que sin ella «el propio Gobierno sería imposible» (6). En formas menos desarrolladas de la organización social fueron posibles otros modos de gobernar y administrar; pero debemos reconocer que «la burocracia es el producto de los factores espirituales y materiales de la civilización occidental, lo mismo que las demás instituciones políticas» (7). El fenómeno ha llegado a tener tal importancia que en los países más desarrolla-

J. MAKOWSKI: *Les fonctionnaires internationaux (comptendu analytique)*, «Revue International de Droit Comparé», París, 1951, 355-358; LANGROD, G.: *Les problèmes fondamentaux de la fonction publique internationale*, «Rev. Int. des Sciences Administratives», núm. 1 (1953); LANGROD, G.: *Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies*, «Archiv des Voelkerrechts», vol. 6 (1956), núm. 1; LANGROD, Georges: *Problèmes du Secrétariat international*, «Revue Gen. du Droit International Public», julio-septiembre 1957; LAVES, W. H. C., STONE, D. C.: *The United Nations Secretariat*, «Foreign Policy Reports», vol. XXII (1946); A. LOVEDAY: *Reflections on International Administration*, Londres, 1956; Mc. CORMICK CROSSWELL, Carol: *Protection of international personnel abroad*, N. Y., 1952; MARTONFFY, Charles: *Les relations internationales et les fonctionnaires internationaux* (Rapport du 7.<sup>o</sup> Congrès international des Sciences Administratives, Berne, 1947); PARRY, Clive: *The Secretariat of the United Nations*, «World Affairs», julio de 1950; PURVES, Chester: *The International Administration of an International Secretariat*, Londres, 1945; SCHOKKING, J. J.: *Die Internationale Bürokratie*, Zeits. für Politik, vol. II, núm. 1 (julio 1955), págs. 133 y ss.; SWIFT, Richard N.: *Personnel problems an the U. N. Secretariat*, «International Organization», vol. XI, núm. 2 (1957), págs. 228 y ss.; *The International Secretariat of the future* («The Royal Institute of International Affairs»), Londres, 1944; WILSON, Joseph V.: *Problems of an International Secretariat*, «International Affairs», vol. XX, 1944.

(3) «El estudio de la Administración internacional está aún en sus comienzos; los hombres de ciencia prefieren, en general, describir el aspecto político de estas instituciones» (Alan PLANTEY: *La formation et le perfectionnement des fonctionnaires nationaux et internationaux*, Brux., 1954).

(4) V. ELMORE JACKSON: *The developing role of the Secretary General*, en «International Organization», vol. XI, núm. 3, 1957, págs. 431 ss.

(5) Ver Carl J. FRIEDRICH: *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Méjico, 1946, cap. II, págs. 43 ss. En el mismo sentido, A. CARRO MARTÍNEZ: *La medula del sistema de poder en el Estado contemporáneo: la burocracia*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 77, págs. 105-127.

(6) H. FINER: *Theory and practice of modern government*, Rev. 1949, 6.<sup>a</sup> parte, «The Civil Service», págs. 707 ss. (cita a la pág. 709).

(7) H. FINER: *op. cit.*, 712.

dos el número de funcionarios se acerca al 20 por 100 de la población activa total. Pero, además, la «managerial class» (FINER) ha acabado por producir una auténtica «managerial revolution» (BURNHAM): la función pública ha ido absorbiendo los resortes básicos de la organización estatal hasta un punto de saturación que, a su vez, ha obligado a recordar las «limitaciones del experto» (LASKI) y los inconvenientes de una excesiva burocratización (MISES).

De aquí la importancia creciente de los estudios sobre función pública (8), ya que los Estados y lo mismo las organizaciones internacionales deben procurar la máxima perfección en unos órganos a los que confían misiones tan importantes (9) del mismo modo que en el plano político (desde los clásicos estudios de Max WEBER) se ha ido pasando al problema del control de la burocracia (10).

Ahora bien: un problema de la mayor importancia, lo mismo teórica que práctica, es el del enlace de las Administraciones nacionales con las nuevas Administraciones internacionales (11). El tema tiene una gran amplitud y no poca dificultad, ya que en el estadio actual de organización de la comunidad internacional no se trata de un super-Estado con superioridad jerárquica sobre las Administraciones nacionales, sino de dos órdenes coordinados que deben colaborar. Ello no es fácil como veremos, por razones técnicas y porque aún no se ha creado el nuevo espíritu público entre los funcionarios internacionales o nacionales llamados a esta nueva colaboración.

Por otra parte, los problemas gravísimos que plantea la organización de una Administración internacional (12) podrían seguramente ser mejor

---

(8) ONU: *Technical Assistance Programme*, «International Bibliography of Public Administration», N. Y., 1957; GREGOIRE, Roger: *La fonction publique*, París, 1954; MARTIN MARCEL: *La fonction publique*, París, 1943; PLANTEY, Alain: *Traité pratique de la Fonction publique*, París, 1956; PUGET, Henry-MALAVILLE, Georges: *Bibliographie de la fonction publique*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, Instituto de Estudios Políticos (cuatrimestral desde enero de 1950); Documentación administrativa, Madrid, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno (mensual desde enero de 1958).

(9) Como dice DELBRÜCK, si a la Justicia la pintamos con los ojos vendados, a la Administración deberíamos representarla con los ojos muy abiertos.

(10) Ver Max WEBER, Carl J. FRIEDRICH y Taylor COLE: *Responsible bureaucracy*, Cambridge, 1932; Charles S. HYNEMAN: *Bureaucracy in a Democracy*, Nueva York, 1950.

(11) AKZIN, Benjamin: *New States and International Organizations*, París, 1955, «International Commitments and National Administration», Bureau of Public Administration, Univ. of Virginia, Charlettsville, 1949; GREGOIRE, Roger: *National Administration and International Organizations*, Bruselas, s. f.; UNESCO: *L'Administration Internationale dans ses relations avec les Organisations Internationales*, 1951.

(12) El primer secretario general de las Naciones Unidas, Trygve Lie, escribe: «Los fallos de las burocracias nacionales son legendarios y reales. Pronto pude darme

resueltos si los Estados organizaran su Administración de modo que la colaboración fuese más eficiente y además, en sus propios cuadros, hubiese personas capaces de pasar rápidamente a prestar servicios en los cuadros de los Secretariados internacionales (13). Teniendo en cuenta que «el mercado de empleo» en las organizaciones internacionales es relativamente pequeño, es difícil organizar una preparación sistemática a la escala mundial de preparación de los candidatos; de modo que habría gran ventaja en el «doble empleo» de un gran número de personas en las organizaciones administrativas nacionales e internacionales en periodos consecutivos.

Pero, a su vez, para los Estados habrá también una gran ventaja en este intercambio, pues se asegurará mejor el enlace de sus Administraciones con las internacionales obteniendo el mayor beneficio posible de los programas de éstas. Mas debe tenerse en cuenta que además hay muchos países necesitados de asistencia técnica en general y en particular en materia de Administración (pública y privada) (14), siendo los más inte-

cuenta de que las dificultades de la Administración internacional lo multiplica muchísimo» («In the cause of Peace, 7 years with the United Nations», 1954).

(13) James T. SHOTWELL piensa en «la grande decisión» que «debería hacerse todo lo posible por evitar la creación de una gran burocracia internacional poco manejable y llena de pretendientes de todos los países».

(14) Brasil propuso en las Naciones Unidas, el 14 de mayo de 1948, un plan de formación de funcionarios de las Administraciones nacionales (Doc. E/610). El informe de Louis Camu (Doc. A/C/S/252) desarrolló esta idea, previendo tres tipos de centros de formación: un grado superior (Administrative Staff College), un grado medio (International School for Public Administration) y un grado elemental (confiado a las Escuelas Nacionales de Administración). Por su parte, la Oficina de personal de la ONU emitió una interesante Memoria (Doc. A/C.5 N. 89). La Asamblea General, en su tercera reunión, votó la resolución N. 246/III el 4 de diciembre de 1948, admitiendo la «necesidad de crear en el plano internacional los medios adecuados para procurar, en el terreno de la Administración, una formación técnica a un número creciente de candidatos». Para ello se preveía la creación de un Instituto Internacional de Administración Pública bajo la dirección de las Naciones Unidas, pero luego la idea se transfirió al «Programa Ampliado» de asistencia técnica. Sobre esta base se crearon escuelas regionales de Administración en Río de Janeiro, en Ankara, en El Cairo, etc. La más interesante para nosotros es la Escuela Superior de Administración Pública para la América Central (ESAPAC), con sede en San José, de Costa Rica, institución ejemplar creada por acuerdo previo entre los cinco países bajo la protección de la ONU. Finalmente, el Consejo Económico y Social, en su XXVI reunión, estudió una propuesta para el establecimiento de un servicio administrativo internacional (Documento E/3121, 19 mayo de 1958). La impresión es que la idea ha sido recibida favorablemente y el secretario general se propone iniciar su puesta en marcha proponiendo a la tercera reunión de la Asamblea General el aumento (para 1959) de los créditos para asistencia técnica en materia de Administración pública.

Por su parte, la UNESCO se preocupó desde el principio de estos temas. Ya se trató de ellos en la Conferencia de Méjico (1947). Se insistió en la de Montevideo (1954). En la de Nueva Delhi (1956) se estudió el problema de la formación de fun-

resados en que sus funcionarios conozcan bien el funcionamiento de las organizaciones internacionales.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que las organizaciones internacionales mantienen en ciertos países servicios de diverso tipo, que en los países necesitados de asistencia técnica u otras formas de ayuda a los Estados miembros suelen alcanzar cierto volumen y complejidad. En estos casos interesa no sólo la coordinación indicada (15), sino el facilitar a estos servicios el reclutamiento del personal complementario (16).

De todo lo dicho resulta que es sumamente beneficioso, lo mismo para las organizaciones internacionales que para los Estados Miembros, el que los funcionarios nacionales, e incluso otras personas, adquieran un cierto grado de conocimiento de la Administración internacional; y que, en particular, es necesario dar una preparación especializada al respecto a aquellos funcionarios encargados de asegurar la marcha de los servicios directamente relacionados con dichas organizaciones en los respectivos Estados.

Procede, en consecuencia, examinar ahora los métodos más apropiados para lograr este conocimiento por parte de los referidos funcionarios.

La formación de los funcionarios nacionales para los fines indicados es, por supuesto, un fenómeno muy reciente (17) y del que hay poca experiencia.

---

cionarios internacionales (Doc. 9 C. pág. 3), y en sus resoluciones (I Programa y Presupuesto 383) figura una relativa a la «institución de un Centro destinado a dar una formación básica común a los funcionarios internacionales», autorizando al director general a estudiar este problema de acuerdo con la ONU. Sobre esta base se acaba de circular (C2/1946, noviembre de 1957) una encuesta sobre la conveniencia de dar una formación básica común a los aspirantes a funcionarios internacionales. Por todo lo dicho parece que sería muy interesante la refundición de ambas iniciativas.

(15) V. sobre este punto: Walter R. SHARP: *The United Nation system in Egypt: a country survey of field operation*, en «International Organization», vol. X, núm. 2 (mayo de 1956), págs. 235 y ss. En este trabajo se plantea, a su vez, el problema inverso: Cómo pueden las Naciones Unidas y las instituciones especializadas colaborar mejor con los Estados Unidos: ¿de modo centralizado?, ¿desde oficinas regionales?, ¿desde servicios destacados en el país? Y, a su vez, cómo coordinar unos y otros. Obvio es decir que la adopción de una u otra solución llevará a criterios apropiados en la formación de los funcionarios nacionales llamados a colaborar y que un cierto grado de descentralización sería, desde este punto, una ventaja.

V. del propio Walter R. SHARP: *The institutional framework for technical assistance: a comparison of U. N. and United States experience*, en «Intern. Organiz.», volumen XVII, págs. 342 y ss.

(16) Las agencias regionales o locales de la ONU, e instituciones especializadas, reclutan sobre base local una parte de su personal (auxiliares, traductores, etc.), lo que no siempre es fácil.

(17) En realidad la existencia de instituciones internacionales como un Secretariado importante, empieza en 1920. Antes de la S. de N. había muy pocos: eran muy especializados y la mayoría de sus funcionarios pertenecían al país que servía de sede.

Por otra parte, estamos ante un caso particular dentro de los problemas generales de la formación para la función pública (18). En esta formación, los especialistas suelen distinguir tres momentos o fases básicas de la formación de base (*Pre-entry education*), la enseñanza postescolar especializada (*Pre-entry training*) y la enseñanza de perfeccionamiento (*in-service training, refresher courses*) (19).

En cuanto a la primera fase, el sistema básico en los países de habla española es la enseñanza media o secundaria, completada en la mayor parte de los casos —para las categorías de funcionarios que aquí nos interesan, que sólo por excepción se referirán a meros administrativos, auxiliares o subalternos) con la enseñanza universitaria en una Facultad de Derecho, Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Ciencias Económicas o similar.

Respecto de esta fase, no hay mucho que decir salvo la conveniencia, por una parte, de que en los planes de estudios se dé una importancia creciente a las cuestiones internacionales; y, en particular, en los programas de relaciones internacionales y de Derecho internacional, a los problemas de organización y administración internacional. Por otra parte, debería darse una importancia igualmente marcada al estudio de idiomas extranjeros, sobre todo los que más frecuentemente sirven como idiomas oficiales de las investigaciones internacionales (20). De hecho se observa

---

Así, la Unión Postal Universal funcionaba a base de personal suizo. Pero incluso la Sociedad de Naciones nunca tuvo más de 700 funcionarios, es decir, menos que la UNESCO. El gran crecimiento de la Administración internacional es un fenómeno de la última década. (V. Emile GIRAUD: *Le Secrétariat des institutions internationales*, en «Recueil des Cours», Académie de Droit International, vol. 79, 1951, II, 373 ss.

(18) Ver sobre estos problemas: BOURDEAU DE FONTENAY, H.: *Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la función pública*, «REV. DE ADMÓN. PÚBLICA», núm. 21 (septiembre-diciembre 1956), págs. 129 y ss.; *Conference on Training in International Administration. Proceedings of the Exploratory Conference on the experience of the League of Nations Secrétariat*, Washington, 1943; CAMU, Louis: *De l'organisation de périodes d'études à l'étranger pour fonctionnaires*, «Rev. Int. de Sciences Administratives», 1948, núm. 445; DEBRÉ, Michel: *Une création originale du service public: le Centre de Hautes Etudes Administratives*, «Rev. du Droit Public», 1948; MAC KEE ROSEN, S.: *Training abroad as a part of technical assistance in public administration*, Bruselas, 1953; PLANTEY, Alain: *La formation et le perfectionnement des fonctionnaires nationaux et internationaux*, Bruselas, 1954; ROYO-VILLANOVA, Segismundo: *La idoneidad de los funcionarios públicos*, Madrid, 1946; ROYO-VILLANOVA, S.: *La formación de los funcionarios públicos*, «REV. DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA», núm. 2 (mayo-agosto 1950), págs. 11 y ss.; TISIER, Gilbert: *La formation des cadres supérieurs de l'Etat en France et en Grande Bretagne*, Paris, 1948; ZACCARIA, Jean: *La formation des fonctionnaires nationaux, internationaux et supranationaux*, 1953.

(19) V. Georges LANGROD y André ZIPCY: *Formation des fonctionnaires européens*, 1956.

(20) Desde que terminó la «era del latín» como lengua universal de los letrados

una tendencia muy favorable, lo mismo en las Administraciones nacionales (21) que, por supuesto, en las internacionales (22), a dar preferencia a los funcionarios que amplían sus conocimientos de idiomas y a facilitarles los medios necesarios para adquirirlos (23).

En cuanto a la segunda fase, cada vez se extiende más el sistema de Escuelas nacionales de Administración de carácter general o especial, o a lo menos de Institutos de Administración pública anexos a las Universidades o autónomos. Es evidente que la posibilidad que ofrecen estos centros para una formación adecuada es muy grande, y asimismo que se prestan especialmente para dar a ciertos grupos o a todos los funcionarios una formación adecuada en materia de Administración internacional (24), para lo cual, a su vez, pueden y deben recibir ayuda de las organizaciones internacionales.

De todos modos, el momento decisivo es el tercero, es decir, el perfeccionamiento de los funcionarios. Al fin y al cabo no todos los funcionarios están llamados a colaborar directamente con la Administración internacional (25), y, por otra parte, sólo después de llevar algún tiempo en la

européos, ha sido un problema grave el de encontrar medios comunes de expresión para las clases dirigentes. Lo cierto es que al reducirse el tamaño del mundo por las modernas comunicaciones y unificarse sus estructuras por la interdependencia económica, las lenguas y otros conocimientos paralelos no son ya exclusivos del funcionario diplomático; todo funcionario público de alguna categoría debería poseer a lo menos otro idioma de rango universal. Las ventajas que recibiría su Estado respectivo serían muchas: para el fomento del turismo; para la organización de Congresos y Conferencias, cada vez más frecuentes; para las relaciones directas entre las Administraciones, cada vez más importantes; para los intercambios de personas; para dar y recibir asistencia técnica, etc.

(21) Ver en William R. PARKER: *The national interest and foreign language*, Washington, 1954; US. National Commission for UNESCO, la importancia que da el Gobierno norteamericano a que todos sus funcionarios aprendan idiomas para contribuir a mejorar las relaciones internacionales (págs. 26, 32).

(22) Las Naciones Unidas ofrecen a sus funcionarios (no profesionales) una prima si adquieren un lenguaje adicional. Sobre esta base, en 1953, había 575 que estudiaban algunos de los cinco idiomas oficiales, y 7.000 personas pasaron por estas clases de 1947 a 1954. Un sistema semejante sería adaptable a muchas Administraciones nacionales.

(23) Por supuesto, lo dicho no debe interpretarse como una preferencia a los conocimientos de idiomas sobre los demás. Recuérdese lo que dice E. F. Raushofen Wertheimer respecto de los funcionarios internacionales, lo que se aplica aún en mayor grado a los nacionales: «La práctica demuestra que la excesiva insistencia en cuanto al conocimiento de lenguas a la hora de reclutamiento propende a bajar más que a elevar el nivel de la Administración internacional» (*The International Secretariat, a great experiment in international Administration*, N. Y., 1945, pág. 330).

(24) El Centre d'Hautes Études francés en materia de Administración envió su IX promoción a estudiar los problemas de asistencia técnica en la O. I. T., la O. M. S., la F. A. O. y la UNESCO.

(25) Bien entendido que cada vez se considera más importante la formación inter-

Administración se conoce verdaderamente la vocación y aptitudes de un funcionarios, pues, como advertía W. WILSON, «no se nace con la capacidad de administrar; hay que adquirirla por aprendizaje».

Esto supuesto, los métodos básicos a través de los cuales pueden los funcionarios nacionales perfeccionar su formación en orden al mejor conocimiento de las Administraciones internacionales, son los siguientes:

1. Cursos *ad hoc* eventualmente con la ayuda de expertos extranjeros y en particular los que envíen las propias organizaciones internacionales, así como las instituciones especializadas en cuestiones de Administración pública (27). Este sistema tiene la ventaja de ser menos costoso y, por lo mismo, aplicable fácilmente a mayor número de funcionarios. Su complemento natural son las publicaciones *ad hoc*, que se deberían preparar en mayor abundancia y con destino a esta misión específica por las propias organizaciones internacionales; y sin un carácter puramente exegético de los textos vigentes, sino con mayor profundidad a la vez un sentido más práctico (28).

Por supuesto, estos cursos no deberían seguir tanto los métodos clásicos de la enseñanza académica (cursos, conferencias, seminarios) como los más adecuados de la información, la práctica y el diálogo (29). No nacional para el funcionario en general para mejorar su actuación nacional, y se van disipando los recelos de la colaboración internacional en esta materia. Sin mengua del respeto a las respectivas tradiciones de cada Administración, hay muchas técnicas asimilables de las de otros países; y las organizaciones internacionales que han recogido lo mejor y lo más moderno de las técnicas administrativas de todo el mundo y que, además, han debido superar problemas más complejos de organización y funcionamiento, son escuelas óptimas en esta materia.

(26) Mas, recíprocamente, la nueva práctica se convierte en rutina, de modo que el perfeccionamiento del funcionario exige nuevos períodos de estudio, viajes, etc. No hay perfeccionamiento sin un esfuerzo permanente de adaptación a los nuevos problemas, métodos y técnicas. Esto exige nuevos períodos de formación e información sobre todo en momentos determinados de la carrera, ascensos que suponen un nuevo estadio en la visión de los problemas. Los expertos estiman unánimemente que entre los cuarenta y cuarenta y cinco años todo funcionario debe refrescar su mentalidad y rejuvenecer sus horizontes.

(27) Ver *A directory of international organization in the field of Public Administration*, Bruselas, 1936, y Luis JORDANA DE POZAS: *Las organizaciones internacionales de carácter administrativo general*, en «REV. DE ADMÓN. PÚBLICA», núm. 1 (enero-abril 1950), págs. 225 y ss. El más importante es el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que sería muy de desear que incluyese este tema en unos próximos Congresos, o bien convocar una mesa redonda al respecto, en colaboración con la ONU o la UNESCO.

(28) Un buen modelo me parece el folleto «UNESCO, and world society» (Ministre of Education pamphlet), núm. 12, Londres, 1948.

(29) Ver en las Actas del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Madrid, 1956) los trabajos relativos al tema segundo, «Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la función pública», págs. 460 y ss.

hay que olvidar, por otra parte, que no se trata solamente de problemas técnicos (30), sino de una nueva mentalidad en función de valores igualmente nuevos.

Estos cursos pueden ser muy útiles en la preparación de amplios núcleos de funcionarios de la Administración nacional que hayan de llevar los servicios de relación con las organizaciones internacionales; que hayan de asistir como delegados suplentes, asesores o expertos en las delegaciones a las respectivas conferencias o miembros de los Consejos ejecutivos; y, en fin, para ser propuestos como futuros candidatos a los puestos vacantes en los Secretariados de las organizaciones internacionales o en las misiones de asistencia técnica (31). Por otra parte, sería muy eficaz la coordinación sobre base regional entre varios países de lengua y problemas parecidos para la organización periódica de estos cursos, vinculándolos, incluso, a centros permanentes para la formación de funcionarios internacionales (32).

Por su parte, los Ministerios podrían agrupar sus funcionarios para estos cursos en grupos de tipo funcional: así, los Ministerios económicos, los de Educación e Información, los de Trabajo y otros Servicios sociales, incluso Sanidad, etc.

2. Los estudios deben ser complementados, sobre todo para ciertos grupos de funcionarios, con todos los medios clásicos de perfeccionamiento: becas, viajes colectivos de estudios, participación en seminarios o mesas redondas internacionales, asistencia a centros internacionales de formación, etc.

Deben retenerse en particular dos sistemas de becas para conocer los sistemas seguidos por otro país (33), o en un Secretariado internacional

(30) Tema interesante es el de la formación de los profesores de estos cursos y en particular de los expertos internacionales que colaboren en los mismos. Por ahora, la experiencia es muy limitada. El documento de la UNESCO pidiendo datos sobre los «briefing centres» para los expertos de asistencia técnica (9 C. PRG/3), ha recibido respuestas más bien negativas.

(31) Por eso este problema puede vincularse a la creación de escuelas permanentes de funcionarios internacionales, o bien a centros para la formación de intérpretes, traductores simultáneos (Dolmetscherschule), etc. Debe recordarse que los países de habla española disponen ya de una escuela de funcionarios internacionales, con sede en la Ciudad Universitaria de Madrid. Su creación se acordó en el I Congreso Hispano-luso-americano de Derecho internacional (Madrid, 1951); y en el II Congreso (San Paulo, 1953) fijó su sede en Madrid. El Instituto Hispano-lusitano-americano de Derecho internacional (IHLADI) llegó sobre estas bases a un acuerdo con el Gobierno español que, autorizado por Decreto de 15 de julio de 1955, lo firmó el 26 de diciembre del mismo año. La Escuela inició sus cursos en 1956.

(32) Con la doble aplicación de éstos a los organismos regionales y a los internacionales en general.

(33) En su Administración (Oficinas de enlace); en sus sistemas de formación (Centros de estudios); en sus sistemas de coordinación (Comisiones nacionales), etc.

(tema sobre el que luego se insistirá) (34). El otro son las reuniones periódicas de grupos de estudio (35), que podrían ser muy útiles también sobre base regional.

3. El sistema ideal es evidentemente el *stage* en una organización internacional (36). La mejor preparación también en este caso es la práctica misma, y es bien sabido que los contactos personales y reales son insustituibles. Este procedimiento, difícilmente aplicable al gran número, es, a su vez, insustituible. Sólo él permite crear unos equipos especializados permanentes que, a su vez, vayan creando sustitutos.

La permanencia de un funcionario adscrito por algún tiempo al Secretariado de una organización internacional es el único procedimiento que permite aprenderla desde dentro, lo que, naturalmente, es lo ideal. Aquellos funcionarios nacionales que deban tener contacto permanente con la organización deberían absolutamente realizar este *stage*.

Por otra parte, un *stage* sólo es eficaz si se precisa bien su finalidad, se regula su funcionamiento y se garantiza su control.

En cuanto al fin, debe ser precisado en función del tipo de actividad que el funcionario esté llamado a desempeñar.

El funcionamiento del *stage* no es fácil. La Administración internacional no puede detenerse para ser enseñada. Ha de haber, pues, un pequeño número de personas muy expertas en planear el *stage*, establecer los contactos, evitar que el novicio se pierda y se encuentre desorientado, dejar cierta iniciativa para que el proceso no sea meramente pasivo, sino que la observación se complete con un cierto grado de acción y, sobre todo, de reflexión; tareas todas ellas no fáciles y que requieren condiciones personales muy finas.

El *stage*, en fin, ha de ser controlado. El control puede y debe ser doble; para el organismo internacional se concreta en una calificación siempre delicada, y más en la esfera internacional, pero inevitable; para su propia Administración, el funcionario debe presentar una Memoria justificativa de sus trabajos y progresos y diversos informes con las propuestas correspondientes para los servicios nacionales.

Es claro que todos estos métodos, más que caminos diversos son elementos parciales de un plan general de formación (37). Posiblemente la

---

(34) El becario debe, en todo caso, llevar una preparación previa y debe escogerse bien el punto a donde se le envía. Un desnivel muy grande puede dificultar la asimilación.

(35) Por el estilo de los de Nueva York en 1951 y Río de Janeiro en 1952.

(36) Ya indicamos que el funcionario nacional verdaderamente conocedor de una organización internacional es el que ha prestado servicios en su Secretariado; del mismo modo que hay una gran ventaja para una Administración internacional que no quiera anquilosarse en tener funcionarios de paso de las Administraciones nacionales, que, a su vez, traerán a las mismas savia nueva.

(37) PLANTEY dice al respecto: «Estudios y *stages* se completan armónicamente

culminación del mismo sería la creación por las Naciones Unidas, en su misma sede, de un centro de altos estudios de Administración internacional, en el que se atendieran los problemas del personal coordinador del más alto nivel, lo mismo en la escala nacional que en la internacional.

Finalmente, cabría proponer a la UNESCO, o al Programa de Asistencia Técnica, la publicación de una monografía extensa sobre estas materias, resultado, tal vez, de una encuesta previa sobre los métodos empleados por los diversos países, cuyos datos fueron elaborados por una reducida mesa redonda de expertos.

**MANUEL FRAGA IRIBARNE,**

Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas  
y Económicas de la Universidad de Madrid y  
antiguo Secretario de la Comisión Española de  
Cooperación con la UNESCO.

---

y es de desear que todos los futuros agentes de la Administración conozcan estas dos formas de preparación», op. cit., pág. 59.



BIBLIOGRAFIA

