

LA FUNCIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL: UN RETO PARA LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

FRÉDÉRIC MEGRET

Un «servicio público internacional» es indispensable para la idea misma de los organismos internacionales. El primer servicio público internacional debidamente constituido surgió en el periodo de entreguerras con la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo. El servicio público internacional es ahora una noción amplia que describe el considerable grupo de tecnócratas trabajando para una amplia gama de organizaciones internacionales, primero y sobre todo las Naciones Unidas. Los servidores públicos internacionales representan una cierta continuidad internacional característica de las organizaciones internacionales, más allá de los periódicos encuentros de hombres de estado y diplomáticos típicos del siglo XIX¹. Surge una casta profesional internacional cuya filiación trasciende las nacionalidades particulares y que, en teoría por lo menos, trabaja solamente por el «interés público internacional». La suerte de esta idea se ajusta a la de organización internacional y al ascenso de las instituciones internacionales con mandato tanto técnico y tecnocrático como de gobernabilidad («governance»).

De alguna manera, el servicio público internacional no ha sido jamás tan reconocido como hoy en día. Algunas de las amenazas más obvias a su independencia en el siglo XX, incluyendo el fascismo y la ideología soviética, han disminuido, dejándolo relativamente libre de obstáculos. Aun así, este capítulo argumenta que la noción sigue siendo problemática, no tanto como resultado de interferencias externas, sino porque las mismas organizaciones internacionales mantienen ocasionalmente una relación ambivalente frente a su propia independencia lo cual evidencia algunos problemas más profundos alrededor de su estatus. El capítulo comienza con un esquema del nacimiento del servicio público internacional rastreando sus elementos constitutivos a la difícil prueba de la temprana Sociedad de Naciones (I). El capítulo luego ofrece un relato convencional de las amenazas

¹ A diferencia del personal de los secretariados de conferencias diplomáticas previas, los funcionarios públicos internacionales no son simplemente trasladados de sus gobiernos.

al servicio público internacional provenientes sobre todo de «fuera» de las organizaciones internacionales, o en el peor de los casos de algunas «ovejas negras» (II). Aun así, se sugiere que las organizaciones internacionales tienen su cuota de responsabilidad por su ocasional y precaria custodia de la noción de un servicio internacional independiente (III). La conclusión refleja algunos de los retos prácticos y teóricos a los que se enfrentan los organismos internacionales cuando se trata de defender su independencia.

1. EL SURGIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO INTERNACIONAL

La idea del servicio público internacional probablemente se asocia actualmente al nombre de Drummond, primer Secretario General de la Sociedad de Naciones. Él mismo, un trabajador oficial británico, buscó crear un cuerpo de personal marcado por el más alto nivel de independencia, imparcialidad y desinterés². Su visión era que el Secretariado debería ser «tanto como fuera realizable, una Función Pública internacional, en la cual hombres y mujeres de varias nacionalidades se podrían unir para preparar y presentar a los miembros de la Sociedad de Naciones un objetivo y una base común de discusión»³. Drummond estaba convencido de esta opción, la cual, él aseguró a la Conferencia, garantizaría que las futuras decisiones de la Sociedad fueran incontrovertibles e implementadas imparcialmente y libres de sesgo nacional.

Los principios de responsabilidad internacional de Drummond fueron seguidamente codificados y reafirmados por tres comités de la Sociedad de Naciones y publicados como los informes de Balfour⁴, Noblemaire⁵, y el Comité de los Trece⁶. La idea central fue la que pronto se conoció como el «carácter exclusivamente internacional de la función pública internacional». Para Balfour, el delegado británico ante la Sociedad de Naciones, «los miembros del secretariado una vez nombrados dejan de ser servidores del país del cual son ciudadanos, y se convierten en servidores sólo de la Sociedad de Naciones. Sus deberes no son nacionales, sino internacionales». Esto significaba que una distinción rígida debía ser mantenida entre los servidores públicos internacionales y los diplomáticos de la misma nacionalidad. El Comité de los Trece acordó y enfatizó que:

² DRUMMOND, Eric, «The Secretariat of the League of Nations», 9 *Public Administration* (1931) pp. 228-235.

³ Eric DRUMMOND, artículo en *The World Today*, 1924, citado en ELLIS, Charles Howard, *The origin, structure and working of the League of Nations* (2003) pp. 171-72.

⁴ *League of Nations Official Journal, First Year* (1920) pp. 136-139.

⁵ *Records of the Second Assembly* (1921) Meetings of the Committees, I, pp. 174-229.

⁶ *Records of the Eleventh Ordinary Session of the Assembly* (1930), Minutes of the Fourth Committee, pp. 290-370.

«... el interés especial de cada país puede asegurarse mejor con la existencia, lado a lado en los organismos de Ginebra, de representantes de dichos intereses, quienes se sentirían naturalmente inclinados a defenderlos. Ese... es el negocio de los delegados responsables de los Gobiernos y los representantes de la administración nacional; y si fueran asumidos por oficiales de la Sociedad, ellos perderían inevitablemente la imparcialidad la cual es esencial»⁷.

Los servidores públicos internacionales deberían entonces ser «desnacionalizados», un proceso que eventualmente conduciría, a través de una adecuada socialización, al surgimiento del «hombre internacional» equipado con un «panorama internacional» único. De acuerdo con el artículo 1 del Reglamento de Personal de la Sociedad de Naciones: «los funcionarios del Secretariado de la Sociedad de Naciones son exclusivamente funcionarios internacionales y sus deberes no son nacionales sino internacionales»⁸. Esta noción del carácter legal internacional de la Sociedad de Naciones y de las Naciones Unidas obtendría eventualmente reconocimiento judicial en la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre reparaciones por perjuicios sufridos en ejercicio de funciones para las Naciones Unidas. Aunque la Corte previó que la lealtad debida por los funcionarios internacionales a las Naciones Unidas no era de la misma naturaleza que el nexo de filiación doméstica (de nacionalidad), la Corte apeló al escrúpulo internacional tanto como para afirmar que finalmente los funcionarios públicos internacionales deberían poder contar sólo con la protección de las Naciones Unidas y no con la de su propio país, lo cual sería a un precio muy alto⁹.

Este ideal del funcionario público internacional quizás genera en primer lugar, y ante todo, obligaciones para los funcionarios mismos, quienes deben comportarse de tal manera que se respete y guarde su función. Según el informe de Noblemaire, «al aceptar su nombramiento, se comprometen ellos mismos a realizar sus funciones y regular su conducta sólo con los intereses de la Sociedad en mente»¹⁰. Esto significaba que ser servidor público internacional sería incompatible con un cargo nacional oficial, político u otro, con ser cualquier tipo de agente del estado, o aun con recibir cualquier honor o distinción de un gobierno (excepto por servicios prestados previamente al nombramiento internacional). Los servidores

⁷ Reports of the Committee of Enquiry on the organization of the Secretariat, the International Labour Office and the Registry of the Permanent Court of International Justice (Committee of Thirteen), League of Nations, *Official Journal*, Special Supplement No. 88, Records of the Eleventh Ordinary Session of the Assembly, Minutes of the Fourth Committee, Geneva (1930) p. 295.

⁸ *Staff Regulations*, 1933, art 1, citado en SCHWEBEL, S.M., «El carácter internacional del Secretariado de Naciones Unidas» 30 *Brit. Y.B. Int'l L.* (1953) p. 71, p. 73 nota 1.

⁹ Reparations for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* (1949) p. 174 en pp. 183-184. Ver también SCHWEBEL, *ibid.* en pp. 98-100.

¹⁰ *Organisation of the Secretariat and of the International Labour Office*, L.N. Doc. C. 424, M. 305, 1921, X. y A. 140 (a), 1921.

públicos internacionales serían responsables sólo ante el Secretario General, y no podrían pedir, mucho menos recibir, instrucciones de gobierno alguno. El Reglamento de Personal de la Sociedad de 1930 reiteró estos puntos formalmente¹¹. Un juramento de fidelidad fue introducido por primera vez en 1932¹². Después de la Segunda Guerra Mundial, estas bases fueron incluidas en la Carta, otorgándoles de tal manera un carácter estatutario aún más solemne¹³.

En segundo lugar, los estados debían comportarse frente a los organismos internacionales de tal forma que preservaran la independencia de sus servidores públicos y que los ayudara a realizar su labor. No habría manera de que los gobiernos pudieran exigir ciertos cargos o incluso atribuir fondos para puestos específicos. Ciertamente, los estados ni siquiera deberían vetar candidatos. Es también evidente que los estados no podrían ejercer ningún tipo de presión sobre los funcionarios públicos internacionales durante el ejercicio de sus cargos, ni dándoles instrucciones, ni recurriendo a amenaza alguna. Eventualmente la Carta de la ONU hizo que los estados contribuyeran más claramente a preservar la independencia e imparcialidad de la función pública internacional al declarar que ellos «se obligan [...] a respetar el carácter exclusivamente internacional de las responsabilidades del Secretario General y del personal y a no buscar influenciarlos en el desempeño de sus responsabilidades»¹⁴.

En tercer lugar, las mismas organizaciones internacionales serían dotadas de ciertos poderes permitiéndoles proteger el carácter internacional de su personal. El Secretario General tiene el monopolio en la selección de personal, incluyendo el cargo de asistente a la Secretaría General de tal manera que no se le puedan imponer individuos¹⁵. El empleo con una organización internacional se sale del ámbito de derecho privado y se hace análogo a una «relación laboral de derecho público». Tanto la Sociedad como la ONU se han propuesto proteger a los funcionarios públicos internacionales de cualquier consecuencia legal en que puedan incurrir como resultado de los conflictos que resulten en el desempeño de su labor para una organización internacional¹⁶.

¹¹ Citado en MIHAJLOV, Dromomir, «The Origin and the Early Development of International Civil Service», 1 *Miskloc Journal of International Law* (2004) p. 79, p. 82.

¹² Artículo 1.9.

¹³ *Carta de las Naciones Unidas*, 26 de junio de 1945, 59 Stat. 1031, TS. 993.3 Bevans 1153, art 100s.1.

¹⁴ *Id.* art. 100s2.

¹⁵ *Id.* art. 101.

¹⁶ Por ejemplo, si la ONU lanzara una acción coercitiva contra el estado de origen de uno de sus funcionarios, no se podría considerar como traición de su parte el hecho de no haber suministrado información que hubiera llegado a su conocimiento sobre dicha acción. Aun así, la regla informal ya en la época de la Sociedad era que «ningún miembro del Secretariado sería llamado a manejar asuntos de interés particular para su país». DRUMMOND, *supra* nota 2, p. 232.

Se obtuvieron privilegios e inmunidades diplomáticos para las organizaciones internacionales y los funcionarios públicos internacionales que los protegerían de cualquier forma de usurpación de su independencia¹⁷. Específicamente, estas inmunidades se aplicarían no sólo en países extranjeros, sino también en el país de origen del funcionario¹⁸. Los funcionarios públicos internacionales serían remunerados con fondos internacionales, y exentos de jurisdicción y aun de pago de impuestos en su país de origen. El nivel de su salario debía supuestamente exceder, o como mínimo ser equivalente, al de los cargos públicos mejor remunerados en el mundo (originalmente el Reino Unido, ahora los Estados Unidos). La labor en una organización internacional implicaría típicamente posiciones permanentes y, desde los años 30, un plan de pensiones independiente. Finalmente, las organizaciones internacionales actúan casi de manera maternal frente a sus servidores públicos, invirtiendo grandes energías para protegerlos cuando son heridos¹⁹, acosados o cualquier otra actuación de su estado de origen les impide ejercer sus funciones libremente²⁰. En algunos casos, la ONU ha buscado también la reparación de los daños sufridos por sus servidores, aun si sus propios gobiernos no lo intentan. No es coincidencia que la personalidad jurídica internacional de la ONU fuera reconocida precisamente sobre la base del carácter internacional de su función pública, después de que la ONU demandó indemnización por el homicidio del Conde Bernadotte²¹.

2. RETOS A LA FUNCIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL

De muchas maneras, el ideal de la función pública internacional surgió en una época, los años 20, de grandes esperanzas para la paz mundial, caracterizada por un cierto «espíritu de Ginebra» que se quemó intensamente en la década de los treinta. También surgió en un mundo notablemente homogéneo, aun si mucho fue hecho al tiempo del reto de hacer trabajar juntas a muchas nacionalidades di-

¹⁷ Pacto de la Sociedad de Naciones, 28 de junio de 1919, art. 7 s.4 («Los representantes de los miembros de la sociedad y sus agentes gozan en el ejercicio de sus funciones de privilegios e inmunidades diplomáticos.»); Carta de las Naciones Unidas, *supra* nota 13, art. 105.

¹⁸ Ver el Informe ADATCHI-DE VISSCHER, 31, I-19 *Annuaire de l'Institut de Droit International* (1924) pp. 17-19.

¹⁹ Por ejemplo, la ONU fue bien activa en hacer lobby ante Chile y Argentina para determinar el destino de personal chileno y argentino que había sido secuestrado por agentes del estado.

²⁰ En los 80 varios funcionarios internacionales provenientes del bloque comunista fueron arrestados y procesados por cargos políticos al regresar a sus países. La ONU intervino, con frecuencia de manera decisiva, para obtener su liberación.

²¹ Caso de Indemnización por Perjuicios Sufridos durante el Servicio a las Naciones Unidas, *I.C.J. Reports* (1949) p. 174. Ver en general: STANGER, Care David, «A Haunting Legacy: The Assassination of Count Bernadotte», 42 *Middle East Journal* (1988) pp. 260-272.

ferentes. Más aún, mientras que las organizaciones internacionales permanecieran relativamente secundarias, los obstáculos a la idea de una función pública internacional estaban destinados a ser simples anécdotas. A medida que la Sociedad de Naciones tomó el camino de una posible confrontación con los grandes poderes, o a medida que una ONU renovada se volviera relativamente más poderosa después de la Segunda Guerra Mundial o la caída de la Unión Soviética, también las amenazas aumentaron. Por ejemplo, alguna vez se argumentó que la ONU operaba como una organización transparente ante los ojos de todos, y que en consecuencia había poco para espiar. Pero en las últimas décadas también la ONU ha sido en ocasiones encargada de misiones altamente delicadas, por ejemplo en el campo del desarme. Varios escándalos han revelado que la ONU es una organización que ha sido digna de espionaje por varios servicios de inteligencia²² casi desde sus orígenes²³. Aunque la idea de la función pública internacional sigue ejerciendo una gran influencia, ha sido testigo de regulares atentados de «sabotaje» en su contra cuestionando su viabilidad. Esta sección entonces presentará un recuento clásico de estos peligros, observándolos a través del prisma inevitable, aun si aislado, de las fallas del personal (A), y la tentación recurrente de los estados de interferir con el personal internacional (B).

A. Fallas del personal

Aunque lejos de ser el mayor riesgo contra la idea del servicio público internacional, ocasionalmente algunos funcionarios públicos internacionales no están a la altura de los estándares que se espera de ellos —en algunos casos la distancia es bien larga. Nunca fue más obvio el deseo de ciertos individuos de ampliamente contravenir su función por la filiación flagrante a su estado de origen que en el caso de algunos italianos miembros del personal de la Sociedad al final de los años 30. El Marqués Paulucci di Calboli Barone, Jefe de Gabinete de Mussolini hasta convertirse en el Bajo Secretario General de la Sociedad de Naciones, no guardó en secreto sus pasionales creencias fascistas. Algunos funcionarios italianos de la Sociedad donaron un barrote de oro al esfuerzo de guerra italiano mostrando su actitud desafiante frente a su propia organización internacional luego de su condena de la campaña italiana en Abisinia. Aunque funcionarios internacionales alemanes nominados después de la entrada de Alemania a la Sociedad en 1926 fueran inicialmente internacionalistas, el recuerdo de Versalles terminó por volverlos más vulnerables a manipulaciones nacionales. En el corto intervalo entre el momento en que Hitler accedió al poder y el retiro de Alemania de la Sociedad, muchos funcionarios internacionales alemanes avalaron al

²² *Revealed: US dirty tricks to win vote on Iraq war*, THE OBSERVER (2 de marzo de 2003).

²³ SCHLESINGER, Stephen, «Cryptanalysis for peacetime: Codebreaking and the birth and structure of the United Nations» 19 *Criptología* (1995) p. 217, p. 220.

Reich. Para cerrar este oscuro capítulo de los años 30 y como último ataque al internacionalismo, el Secretario General francés de la Sociedad de Naciones, Joseph Avenol, quien había lícitado consistentemente a favor de Francia y menoscabado el estatus de la Sociedad desde adentro, adelantó planes para entregar la Sociedad al Eje, en privado juró fidelidad al Mariscal Petain, y de antemano acordó renunciar en caso de que el líder francés se lo solicitara²⁴.

En la era de la ONU, servir los intereses de los gobiernos ante la ONU ha sido menos flagrante, aunque eso no significa de ninguna manera que sea inexistente. Hubo una larga sospecha de que funcionarios internacionales soviéticos trabajaran primordialmente para su gobierno. Un informe estadounidense del Comité de Inteligencia del Senado en 1985 alegó que de 800 empleados soviéticos en las Naciones Unidas, unos 200 eran, de hecho, espías, muchos de los cuales se reunían regularmente con su misión permanente para recibir instrucciones²⁵. Algunas agencias especializadas han encontrado dificultades particulares en asegurar que su personal no revele información confidencial obtenida durante su trabajo con ellas a sus gobiernos. Quizás el caso más notorio es UNSCOM, la «comisión especial» de la ONU encargada por el Consejo de Seguridad de asegurar que Irak estuviera libre de armamento nuclear después de la primera guerra del Golfo mediante inspecciones rutinarias a las instalaciones en Irak²⁶. Menos problemático pero más conspicuo, ha habido dificultades recurrentes como resultado del «lobbying» de servidores públicos internacionales ante gobiernos en su favor en vez de proceder por los canales normales de la organización.

Una serie de casos más anecdóticos que han conocido un desenlace judicial y cuyos detalles son por tanto de más fácil acceso indican una variedad de problemas. Por ejemplo en 1983, un miembro de personal yemení fue censurado por el Secretario General por «distribuir entre sus colegas una versión no oficial preliminar

²⁴ BARROS, J., *Betrayal from Within: Joseph Avenol, Secretary General of the League of Nations, 1933-1940* (1969) p. 237. Durante la guerra, algunos funcionarios públicos internacionales acusados de asociación con el Eje o con los poderes ocupados fueron despedidos. Ver *Hickel v. International Institute of Intellectual Cooperation*, Tribunal Administrativo de la OIT, fallo No. 5 (1947) (el demandante ganó el caso, habiendo convencido al Tribunal de que su actitud durante toda la ocupación había sido «irreprochable»).

²⁵ *200 Soviets on U.N. Staff Are Spies, Report to Say*, *Los Angeles Times* (24 mayo 1985). La sospecha condujo a un intento en Estados Unidos de retener cuotas, intento conocido como «La Enmienda Heinz».

²⁶ Irak tenía reservas sobre las inspecciones y los acusó de ser un canal de inteligencia estatal de los miembros bajo el disfraz de estar organizados internacionalmente, hasta que todas las inspecciones fueron suspendidas en 1998. Algunos incidentes parecían corroborar el reclamo iraquí, incluyendo Scott Ritter, inspector de la UNSCOM, ciudadano norteamericano quien expuso el vínculo entre la UNSCOM y la inteligencia israelita. También hubo reclamos más generalmente acerca de que los servicios de inteligencia de Estados Unidos usaron la fachada de la UNSCOM para espionar a Irak y aun para seleccionar futuros blancos. Ver VAN LEAR, Alisson, «Loud Talk about a Quiet Issue: The International Atomic Energy Agency's Struggle to Maintain the Confidentiality of Information Gained in Nuclear Facility Inspections», *28 Ga. J. Int'l & Comp. L.* (1999) p. 349.

de una propuesta gubernamental (el llamado Plan Yemení) omitiendo mencionar su proveniencia y sin conocimiento previo o autorización de sus superiores». Al así hacerlo, el funcionario en cuestión se «permitió convertirse en instrumento de comunicación no autorizada entre una delegación y la Secretaría»²⁷. Este fue especialmente el caso dado que la propuesta gubernamental contenía una crítica al informe comisionado por el Secretario General. Se conocen algunos casos de despidos sumarios, por ejemplo, por hacer públicas ciertas acusaciones contra la ONU ante la prensa y la comunidad diplomática sin haber buscado primero informar a la propia jerarquía²⁸; de un funcionario de la FAO quien aceptó vivienda libre de arriendo del gobierno de Nigeria²⁹; de un ciudadano de Camerún en la WIPO «revelando a un alto representante de un Estado miembro los contenidos de una nota interna»³⁰. Funcionarios públicos internacionales han sido despedidos por tener opiniones políticas tan explícitas y bien conocidas como para comprometer el éxito de una misión³¹. Casos recientes han tomado una naturaleza más comercial, como cuando un oficial de la ONU fue disciplinado por contactar con la Misión del Reino Unido ante Naciones Unidas y aconsejarles cuánto menor debía ser una propuesta de Lloyd's para ganar un concurso de oferentes de bienes humanitarios³².

B. Interferencia estatal

Mucho más significativa que la existencia de algunas «ovejas negras» en la función pública internacional³³, ha sido la ocasional voluntad de ciertos estados de interferir contra la independencia del trabajo de las organizaciones internacionales a través de presiones indebidas a su personal. Esto ha ocurrido en una variedad de frentes: el nacionalismo, opuesto al internacionalismo; las ideologías fascistas y comunistas difícilmente compatibles con la benigna cooperación internacional; o más generalmente aseverar la soberanía para permitir a los estados retener el último control de sus ciudadanos. Aunque sea a veces difícil de esclarecer, hay dos casos en que los estados se oponen a la idea misma del servicio público internacional; casos donde se cuestiona el carácter de servidores públicos interna-

²⁷ *Jabri v. the Secretary General of the United Nations*, Tribunal Administrativo de Naciones Unidas, case No. 368, fallo No. 377 (1986).

²⁸ *Plasa v. The Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, Tribunal Administrativo de Naciones Unidas, caso No. 1154, fallo No. 1095 (2002).

²⁹ Tribunal Administrativo de la OIT, fallo No. 2849, Sesión 107, 8 de julio de 2009.

³⁰ *Omokolo*, Tribunal Administrativo de la OIT Fallo No. 1115, Sesión 71, 3 de julio de 1991.

³¹ *Frank*, Tribunal Administrativo de la OIT, fallo No. 154, 26 de mayo de 1970. André Gunder Frank, un economista de izquierda asociado con «la teoría de la dependencia» había estado involucrado en la política chilena y por tanto perdió el caso contra su despido sobre tales bases.

³² Tribunal Administrativo de Naciones Unidas, Caso No. 1478, fallo No. 1414 (2009).

³³ A la postre, son ellos quienes en el mayor de los casos se benefician de su estatus como servidores públicos internacionales, el cual obviamente no les conviene menoscabar.

cionales de sus nacionales, y casos donde ellos interfieren con las actividades locales (generalmente percibidas como políticas) de sus nacionales.

En un extremo, existe de vieja data una corriente de escepticismo bien radical sobre la idea de la función pública internacional. En los años 30, esta la encarnaban los fascistas y los nazis; desde los años 20 hasta los 80 la URSS, Ucrania y Bielorrusia; hoy quizás más claramente China. A veces relativamente esto no es problemático. Por ejemplo, los soviéticos fueron tan escépticos sobre la viabilidad de una función pública internacional que realmente nunca participaron en la Sociedad de Naciones ni en la Organización Internacional del Trabajo en el periodo de entreguerras. Aun así, una actitud de profundo desprecio al servicio público internacional también puede preparar el terreno a claros intentos de instrumentalizarlo (en efecto ni el antiguo bloque soviético ni los chinos guardaron en secreto que ellos consideraban que sus nacionales en la ONU permanecían bajo su esfera de influencia a lo largo de su servicio).

Fuera de las incursiones manipulativas más evidentes de algunos estados, ha habido una variedad de formas en que los estados pueden y han intentado controlar la dirección de la función pública internacional más discretamente, aun si de labios para afuera aceptaran la idea. Los estados obviamente tienen voz en los órganos de control de Naciones Unidas, y acceso a muchos «puntos de presión» del Secretariado, notablemente insistiendo en cierta reforma, la racionalización de actividades, el monitoreo de costos, ocasionalmente en formas que rayan en la mala fe y que tienen más que ver con intentos de controlar al personal internacional. Algunos estados no han dudado en retener contribuciones presupuestales en un esfuerzo de manifestar su descontento con la forma que está tomando el servicio público internacional. Más discretamente pueden por lo menos controlar a sus propios nacionales en el servicio público internacional. Su habilidad de hacerlo dependerá de los lazos institucionales y orgánicos que tengan con sus nacionales, los cuales serán obviamente más fuertes en caso de estados totalitarios o policivos que solo permiten a sus nacionales trabajar en la función pública internacional sobre la base de contratos a término fijo. Esquemáticamente, atentados contra la independencia de la función pública internacional pueden ocurrir antes, durante o después del periodo de servicio internacional del funcionario.

Primero, en la fase inicial, ha habido siempre intentos de controlar quién aplica o aun quién es nominado ante una organización internacional. Los italianos fueron pioneros de esta práctica en los años 20 requiriendo por ley que los candidatos a la función pública internacional primero obtuvieran permiso del Ministerio de Relaciones Exteriores (so pena de incurrir en castigo incluyendo prisión hasta por un año!)³⁴. Durante el periodo de entreguerras, los alemanes y los

³⁴ Decreto de 16 de junio de 1927.

soviéticos aseguraron que aquellos que sirvieron a las organizaciones internacionales fueran sobre todo empleados de relaciones exteriores³⁵. La delegación yugoslava en San Francisco sugirió, sin éxito pero de manera reveladora, que los oficiales del Secretariado deberían ser elegidos con el consentimiento del gobierno del cual eran nacionales. La práctica de «secundar» es de cierta manera nada menos que el presionar los propios funcionarios públicos locales en el foro internacional y un intento transparente de controlar la política internacional o un «accidente por ocurrir»³⁶. Especialmente para altos cargos, hay evidencia de que forzar «los propios candidatos» es visto por muchos estados desde hace mucho como un interés estratégico³⁷. Una práctica bien común en la era de la ONU ha sido que los gobiernos suministren «voluntariamente» información acerca de los candidatos cuya veracidad pueda ser difícil de establecer o la cual se relacione con asuntos (opiniones políticas en el país de origen por ejemplo) que no deberían ser relevantes en el proceso de selección de los funcionarios públicos internacionales más meritorios, pero que sin duda ejercen presión sobre los jefes de las agencias. Al comienzo de los años 50, en quizás el más obvio intento de controlar candidatos, Estados Unidos estableció la condición de que los futuros servidores públicos internacionales se sometieran a una investigación de la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos, la cual examinaría sus registros con el FBI, la armada, o «cualquier otra fuente apropiada»³⁸. Aunque esto fue presentado como una manera de garantizar la idoneidad de los candidatos para la función pública internacional, en la práctica se concibió para que no fueran miembros del partido comunista ni simpatizantes³⁹.

Segundo, claramente algunos países han buscado interferir con el trabajo de sus nacionales servidores públicos internacionales durante el ejercicio de sus

³⁵ Los funcionarios internacionales soviéticos estaban bajo la autoridad del «Estatuto sobre los Empleados Soviéticos en las Organizaciones Internacionales» y controlados por «residentes» (esencialmente, comisarios políticos) en sus misiones permanentes. Muchos, particularmente el personal respaldado, se sospechaba que estaban de alguna manera afiliados a la KGB o el GRU.

³⁶ Charles M. LICHENSTEIN, «By breaking the rules, Moscow keeps a tight grip on the U.N.» (1986), <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/9280.pdf>.

³⁷ Ver por ejemplo MERYLL, David, «Les stratégies d'influence des États membres sur le processus de recrutement des organisations internationales: le cas de la France» *126 Revue Française d'Administration Publique* (2008) 263.

³⁸ Orden Ejecutiva Presidencial 10422, de 9 de enero de 1953, «Prescribing procedures for making available to the Secretary-General of the United Nations certain information concerning United States citizens employed or being considered for employment on the Secretariat of the United Nations». («Prescribiendo procedimientos para hacer disponibles al Secretario General de las Naciones Unidas cierta información concerniente a ciudadanos estadounidenses empleados o siendo considerados para empleo en el Secretariado de Naciones Unidas»).

³⁹ Incluso se presentó una enmienda en el Senado que habría convertido en infracción penal el que un ciudadano estadounidense aceptara un cargo en la ONU sin el salvoconducto de seguridad de Estados Unidos (sancionado con no más de \$] 100.000 o 5 años de prisión o las dos penas).

mandatos. Esto lo han hecho ocasionalmente ignorando flagrantemente la prohibición de dar instrucciones a sus ciudadanos. En los años 30 por ejemplo, todos los italianos oficiales de la Sociedad de Naciones eran organizados en una celda, e instruidos desde Roma para portar en la sede la insignia fascista en su solapa. Quienes rehusaran serían llamados por su gobierno y sometidos a severas penas. Cuando Shevchenko fue nombrado Secretario General Asistente, el Ministro del Exterior soviético le previno: «Nunca olvides, Shevchenko, tu eres un embajador soviético primero, no un burócrata internacional»⁴⁰. Esfuerzos más sutiles han buscado manipular los términos de empleo de los servidores públicos internacionales. Entre las maneras más benignas de conservar lealtad nacional del personal internacional está la práctica de algunos gobiernos de «estimular» aumentos a los salarios públicos internacionales, bajo el disfraz de hacer el servicio internacional público más interesante. En algunos casos, de hecho, todo el salario es pagado por el gobierno nacional. Esto genera una relación de deuda y limita la habilidad del funcionario internacional de ser completamente independiente. Una práctica paralela muy común en estados socialistas, designada para asegurar que los funcionarios públicos internacionales no se vuelvan «muy cómodos» en su cargo internacional, es la de exigir a los nacionales devolver al estado la ganancia internacional⁴¹. Finalmente, entre las prácticas más viciosas están las amenazas de que ciertas consecuencias, tanto profesionales como personales, podrían acontecer una vez los nacionales regresen a sus países. En aquellos países que anticipan el regreso, el desarrollo profesional puede típicamente depender de la evaluación de su desempeño como funcionarios internacionales.

Tercero, los gobiernos han buscado activamente el retiro de sus nacionales del servicio público internacional sobre limitadas bases nacionales. Especialmente durante la guerra fría, los Secretarios Generales de la ONU recibieron peticiones de ambos lados de retirar ciertos funcionarios. Los soviéticos por ejemplo, buscaron el retiro de traductores e intérpretes que habían sido contratados de entre emigrantes rusos blancos o sus descendientes. Tanto en 1948 como en 1968, los gobiernos checoslovacos buscaron el retiro de funcionarios vinculados con las revueltas democráticas. El incidente más notable fue la intensa presión de Estados Unidos sobre la ONU en los años 50, para despedir a 18 empleados estadounidenses sospechosos de vínculos comunistas según la comisión del Senador McCarthy y quienes por tanto fueron considerados inaptos para trabajar en la organización. En el peor de los casos, una visita al país de origen ha sido en ocasiones pagada con amenazas, prisión o hasta la muerte.

⁴⁰ SHEVCHENKO, Arkady N., *Breaking with Moscow* (1986) p. 291.

⁴¹ China es conocida por hacer esto aún.

3. LAS PROPIAS CARENCIAS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El fracaso en garantizar siempre la imparcialidad del servicio público internacional se puede rastrear no solo en las fallas de los individuos y de los estados. Dentro de las complejas ecuaciones de poder que involucran las dinámicas institucionales internacionales, su origen también se ha encontrado ocasionalmente en alguna falla de las mismas organizaciones internacionales.

Aunque las organizaciones internacionales no pidan a los gobiernos proponer individuos, sí les notifican las vacantes que surgen, o les pueden pedir comentarios sobre una aplicación, en efecto, invitando a un veto informal⁴². Algunas veces esto se basa en la comprensible necesidad de saber más sobre algún candidato pues «las Naciones Unidas no —y claramente no— pueden tener todas las facilidades necesarias en la selección de personal de que disponen los gobiernos nacionales»⁴³. Pero los estados pueden fácilmente (y con gusto) equivocarse acerca de la naturaleza de tales averiguaciones. También ha habido sugerencias de que en ciertos casos, la ONU «mientras se mantiene firme en principios» rechaza las exigencias de un estado de no renovar el contrato de alguno de sus nacionales, en otros casos «en efecto se rindió a presiones políticas o por lo menos le convino convencerse de la incompetencia [del funcionario en cuestión]»⁴⁴. Notablemente, el último Secretario General de la Sociedad de Naciones no hizo frente a las presiones fascistas y nazis sobre sus nacionales en servicio internacional en un contexto en que sintió que la meta principal de otros poderes de La Sociedad era el apaciguamiento.

En varias ocasiones, la ONU ha sido la parte en falta en casos laborales en que su propia rama administrativa judicial demostró que no había hecho respetar sus principios de independencia suficientemente. El punto más bajo a este respecto quizás ocurrió durante los ya mencionados incidentes asociados a la era McCarthy. Lo más inaceptable sobre ese episodio no fue que el gobierno de Estados Unidos pretendiera el despido de personal estadounidense en cuestión, sino la poca resistencia que la ONU (y otras agencias como la UNESCO) opuso a tales maniobras. El Secretario General de la ONU efectivamente se rindió a las exigencias de Estados Unidos, permitiendo que investigaciones del FBI se adelantaran en los predios de la ONU y despidiendo a 11 empleados estadounidenses. Más aún, él ejerció una fuerte presión sobre esos empleados para que se retractaran de invocar la Quinta Enmienda en su trato con la comisión McCarthy, y cuando ellos no lo hicieron, terminó sus contratos de trabajo por «grave incumplimiento». La FAO también despidió personal supuestamente por «desempeño insatisfactorio»,

⁴² LOVEDAY, A., *Reflections on International Administration* (1957) p. 64.

⁴³ Secretario General, citado por Scwhebel, *supra* nota 8, en 83.

⁴⁴ LEMOINE, Jacques, *The international civil servant: an endangered species* (1995) p. 202.

pero en realidad resultó que se debió a quejas de Estados Unidos sobre los individuos en cuestión⁴⁵. Tanto los Tribunales Administrativos de la ONU como de la OIT encontraron que el Secretario General y los Jefes de las Agencias no se pueden permitir simplemente ser convertidos en instrumentos de la política de los estados. Tales decisiones desafortunadas habían amenazado con crear un precedente que fomentaría que los estados meramente alegaran sospechas para obtener el despido de los funcionarios internacionales⁴⁶.

Más recientemente, un caso de más bajo perfil pero aun así revelador, que involucra a tres intérpretes chinos ante la ONU al comienzo de los 90, sirve para ilustrar cómo la ya mala situación de interferencia estatal puede estar compuesta por la falta de voluntad del Secretariado de hacer valer sus principios. Los tres intérpretes estaban en contrato de prueba con el Departamento de Servicios de Conferencias y como tales tenían derecho a «ser razonablemente considerados para un nombramiento de carrera»⁴⁷ al vencimiento del término de su cargo fijo. Aun así, sin razón alguna se les negó a los tres más trabajo a pesar de su «excelente desempeño» y recomendación de renovación por su Departamento. Había ambigüedad sobre su estatus, pero el PRC y el Secretario General los consideraron «en traslado» del gobierno chino. Se supo que el Secretario General había pedido al gobierno chino extender el traslado de los tres, y ante el rechazo de la Misión Permanente (seguida de recomendación sobre remplazos), había decidido no ofrecerles un cargo permanente⁴⁸.

En otras palabras, este fue un caso claro de indebida injerencia. Los candidatos recalcaron que «miembros del personal... no tienen que estar de acuerdo con las políticas de Gobiernos a fin de realizar sus deberes con imparcialidad» y que tener en mente los «deseos del Gobierno chino» era una consideración ilegal por parte del Secretario General, acusándolo esencialmente de abandonar sus deberes como el máximo guardián de la independencia del servicio público internacional:

⁴⁵ Parece que el argumento era que los individuos que fueran inaptos para cargos públicos bajo la ley estadounidense no podían ser aptos para la función pública internacional. Aunque claramente el hecho de que la sede de la ONU fuera en Nueva York jugó un rol, el asunto fue perversamente revertido a uno de «lealtad con el país anfitrión». Aunque es cierto que la participación en prácticas políticas y criminales debería hacer parar a reflexionar a los Secretarios Generales (pues podría reflejar negativamente la «integridad» general del personal), eso es diferente a ciegamente hacer deferencia a las aseveraciones del estado de origen sobre la discutible noción de lealtad.

⁴⁶ Tribunal Administrativo de la OIT, Fallo No. 15 de 6 de septiembre de 1954 y No. 18 de 26 de abril de 1955.

⁴⁷ QIU, Zhou y Yao c. El Secretario General de Naciones Unidas, Tribunal Administrativo de Naciones Unidas, fallo No. 482.

⁴⁸ El asunto se complicó por el hecho de que algunos de los individuos en cuestión habían estado envueltos en actividades de protesta contra el gobierno chino después del episodio de Tien An Men, y temían por su seguridad si regresaban a China. *Id.*

«Cuando tres de nosotros individualmente hablamos contra la interferencia ilegal del Gobierno chino y la explotación de los miembros de personal chino en las Naciones Unidas, lo mínimo que esperábamos era que la Organización que servimos y amamos protegería la seguridad personal de los miembros del personal quienes toman riesgos para defender las reglas y principios de las Naciones Unidas. En cambio, parece que terminaremos sin empleo y sin hogar. No podemos creer que es así como se supone que deban ser las Naciones Unidas, o como se supone que deba funcionar la justicia»⁴⁹.

En este caso, el Tribunal Administrativo encontró que el empleo de los intérpretes en efecto no constituía traslado, y argumentó que la ONU «no puede legalmente invocar una decisión de un Gobierno para justificar su propia acción respecto del empleo de un miembro de personal»⁵⁰. Al preguntarles a las autoridades chinas su opinión, en otras palabras, el Secretario General había actuado «por razones externas contrarias a los intereses de Naciones Unidas, incompatibles con el Artículo 100 de la Carta». Casos similares han afectado a las organizaciones internacionales por recibir instrucciones de gobiernos, por ejemplo al despedir funcionarios públicos internacionales quienes habían sido incapaces de asumir su cargo al impedirseles indebidamente salir de su país de origen⁵¹.

CONCLUSIÓN: CUESTIONES DE PODER Y LEGITIMIDAD

Debería por supuesto anotarse que muchos intentos de comprometer la independencia de los funcionarios públicos internacionales no han sido ignorados. Primero y sobre todo, algunos altos funcionarios públicos internacionales han mostrado una voluntad excepcional en proteger su propia independencia. Se piensa en los nombres de Harold Butler, Director de la OIT, quien renunció en 1938 antes que aceptar las presiones sospechosas de Francia por un Director de la oficina en París⁵²; o de M'Bow, el muy franco jefe de la UNESCO⁵³; o, claro está, de Dag Hammarskjöld quien, como Secretario General de Naciones Unidas, ilustró quizás más que nadie la aspiración a una alta visión del servicio público internacional. En efecto, enfrentados a situaciones donde las mismas organizaciones internacionales parecían comprometer sus ideales originales, frecuentemente son funcionarios internacionales individualmente quienes han hecho máximo uso de los pocos recursos de que disponen para retar políticas. En esto, con

⁴⁹ *Id.* p. 7.

⁵⁰ LEVCIK c. el Secretario General de Naciones Unidas, Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, Fallo No. 192.

⁵¹ Informe JIANG, Tribunal Administrativo de la OIT, Fallo No. 1312, 31 de enero de 1994.

⁵² ELSMARK, Ivan M.C.S., *The Resignation of Harold B. Butler* (2000).

⁵³ LANGROD, Georges, *The international civil service: its origins, its nature, its evolution* (1963) pp. 225-26.

frecuencia ellos han estado respaldados por el auge de lo que a veces se describe como el «creciente activismo entre los servidores públicos internacionales»⁵⁴, ilustrado notablemente por el destacado aumento de los sindicatos de personal internacional, como la Federación de la Asociación de Servidores Públicos Internacionales (FICSA) y Comité Coordinador de Sindicatos Independientes de Personal y Asociaciones del Sistema de Naciones Unidas (CCSIUA). Desde finales de los años 20 hasta hoy, quienes se sintieran injustamente tratados no han dudado en presionar con reclamos y aun han, ocasionalmente, ido a huelga para mostrarse contra su jerarquía por no hacer suficiente para proteger sus intereses.

A este respecto, es relevante el ya parcialmente mencionado rol del Tribunal Administrativo de la ONU de proveer un espacio de entendimiento y escucha al personal que se queja de ser tratado en violación de los principios de la ONU. En el curso de su historia, el Tribunal ha resistido tanto la presión de contratar nacionales particulares (i.e.: la «emiratización» del personal de la UNDP en los Emiratos Unidos)⁵⁵, como la presión de despedir cierto personal (i.e.: el episodio McCarthy)⁵⁶. El Tribunal también se ha opuesto a «falsos traslados», en que los gobiernos nacionales realmente sólo buscan limitar la posibilidad de una carrera de la función pública internacional⁵⁷. El auge de la preocupación por los derechos humanos internacionales ha ayudado a replantear algunos asuntos con un lenguaje más dramático, no meramente de interferencia con el trabajo de las organizaciones internacionales sino incurriendo en serias violaciones de derechos⁵⁸.

⁵⁴ JORDAN, Robert S. «What Has Happened to Our International Civil Service? The Case of the United Nations» 41 *Public Administration Review* (1981) p. 236, p. 238.

⁵⁵ *Caso Contra el Secretario General de Naciones Unidas*, Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, Caso No. 1358, Fallo No. 1275, 31 de enero de 2006, Doc ONU AT/DEC/1275.

⁵⁶ *Elveson v. the Secretary General of the United Nations*, Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, Caso No. 44, Fallo No. 36, 21 de agosto de 1953; *Eldridge v. the Secretary General of the United Nations*, Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, Caso No. 40, Fallo No. 32, 21 de agosto de 1953. The UNAT found more than half of the dismissals to have been improper and that invoking the Fifth Amendment or even being a communist did not amount to «serious misconduct».

⁵⁷ KNOX, John, «Qiu v. Secretary-General of the United Nations», 85 *American Journal of International Law* (1991) pp. 686-689; *Sbatilova c. el Secretario General de la Organización Internacional de Aviación Civil*, Tribunal Administrativo de Naciones Unidas, Caso No. 604, Fallo No. 535, 29 de octubre de 1991.

⁵⁸ A ese respecto, vale la pena anotar que los primeros retos —como las protestas de empleados estadounidenses despedidos por invocar la Quinta Enmienda— no se basaron mucho en argumentos de derechos, a pesar de los obvios efectos en temas de libertades y garantías fundamentales (presunción de inocencia, etc.). Aun así, hacia los años 80, especialmente en el contexto de retos a la interferencia de estados socialistas sobre funcionarios públicos internacionales frecuentemente con pena de prisión u otras formas de abusos, la máquina de Derechos Humanos de la ONU, notablemente la Comisión de Derechos Humanos, se implicó más directamente. Ver: Comisión de Derechos Humanos, Resolución 31 (XXXV). Ver también, «Staff Member of the United Nations and Specialized Agencies in Detention», Subcomisión para la Prevención de Discriminación y Protección de Minorías, resolución 1987/21, 3 de septiembre de 1987, en Informe de la Subcomisión para la Prevención de Discriminación y Protección de Minorías en su sesión 39ª, Ginebra, 10 de agosto-4 de septiembre de 1987, p. 33.

Finalmente, los cuerpos políticos de la ONU como la Asamblea General han tenido un rol significativo en recordar la importancia de respetar los privilegios, inmunidades y claro está la seguridad de los funcionarios internacionales⁵⁹. El Quinto Comité de la Asamblea General, la Comisión del Servicio Público Internacional, la Unidad de Investigación Conjunta, o la Junta Consultativa de la Función Pública también han cumplido un rol.

En cualquier caso, la propia defensa ocasionalmente apática de la independencia de las organizaciones internacionales también toca el corazón de algunos dilemas acerca de la misma idea de la organización internacional. Esencialmente, esta situación despierta cuestiones tanto prácticas como normativas. Primero, desde una perspectiva puramente pragmática y política, es claro que el intento de las organizaciones internacionales de liberarse completamente del interés nacional de sus estados fundadores es problemático. En momentos cruciales, las organizaciones internacionales pueden sentir que necesitan el respaldo estatal, o por lo menos, que no se pueden dar el lujo de enfrentar a los estados acerca de asuntos de importancia relativamente secundaria como el lugar que ocupa la función pública internacional. En los años 30, Sir Eric Drummond se opuso a planes de imponerle a la Secretaría General un «comité consultivo», pero no demasiado, para evitar la ira de quienes propusieron la idea⁶⁰; Joseph Avenol se comprometió con una estrategia profundamente defectuosa de apaciguamiento, pero que estaba fundamentada en la necesidad de tratar de mantener los poderes revisionistas dentro de la Sociedad el mayor tiempo posible (una meta defendible en esa época); el Secretario General de la ONU probablemente sintió al comienzo de los años 50 que dependía demasiado de la relación de la organización con su estado anfitrión como para dejar que la suerte de algunos funcionarios internacionales sospechosos de simpatías comunistas la pusieran en peligro⁶¹; cuando los miembros permanentes del Consejo de Seguridad decidieron repartir los puestos

⁵⁹ Ver por ejemplo: *Refuerzo de la protección y la seguridad de las operaciones, el personal y los locales de las Naciones Unidas*, Resolución de la Asamblea General 58/295, GAOR ONU sesión 58ª, suplement. No. 49., Doc. ONU A/RES/58/295 (2004); *Respeto de la Prerrogativas e inmunidades de los funcionarios de las Naciones Unidas y los organismos especializados y organizaciones afines*, Resolución de la Asamblea General 39/244, UN GAOR Sesión 39ª, suplement. No. 51, Doc. ONU A/RES/39/244 (1984).

⁶⁰ DRUMMOND, *supra* nota 2, p. 229 [«Como era aconsejable conseguir tanto respaldo político como fuera posible para la Sociedad, no me pareció correcto objetar esta propuesta...» («As it was desirable to obtain as much political support as possible for the League, I did not feel it right to object to this proposal...»)].

⁶¹ Ciertamente, en ese momento se acordó que «En el mundo moderno, los Estados, y solo los Estados, son capaces de establecer qué es esencial en interés de su propia seguridad, y ninguna organización puede cumplir adecuadamente esta función si alguno de sus miembros considera a los funcionarios que emplea como traidores reales o potenciales». L.C. Green, «The International Civil Servant. His Employer and His State», 40 *Transacciones de la Sociedad de Grotius* (1954) pp. 147-174, p. 154. Aunque eso parezca una racionalización fácil de las decisiones de despedir empleados sospechosos de simpatías comunistas, sí muestra que la ONU de la época era una institución bien precaria.

de Secretario General Asistente entre ellos, Trygve Lie «...aceptó un entendimiento que limitaba su autoridad pero consideró no político retar lo que él también... [consideraba] ser una señal de buena voluntad y mutuo respeto entre los grandes poderes»⁶². Algunos miembros de la FICSA en los 80 consideraban que «representantes residentes de la UNDP no hacían lo mejor en casos de arresto y detención de miembros del personal, pues ellos no deseaban estropear sus relaciones con el gobierno anfitrión»⁶³. Al explicar por qué las organizaciones internacionales aceptan ocasionalmente nominaciones inútiles, Jacques Lemoine señala que «los funcionarios superiores manejando asuntos de personal pueden creer que es su deber evitar vergüenzas a las cabezas directivas»⁶⁴.

Obviamente, en una primera lectura, esto es una clara renuncia de la responsabilidad de las organizaciones internacionales frente a su propia independencia. Aunque no faltan los argumentos de que una posición tan rígida puede crear reacciones sustancialmente negativas a cambio de poca ganancia. Como en un informe se planteó, «el principio de independencia de ninguna manera se opone, o debería opacar, el hecho de que son los Estados Miembros, representados por gobiernos, quienes en última instancia componen la organización internacional así como el personal a su servicio. Conducta que facilita las buenas relaciones con los estados individuales, y que contribuye a confiar [...] en el secretariado, fortalece la organización y promueve sus intereses»⁶⁵. Las organizaciones internacionales pueden sentir que ellas no tienen la influencia suficiente para hacer valer la independencia constitucional frente a exigencias de estados fuertes, y que no deberían cortar la rama sobre la que reposan. Con esto no se busca avalar prácticas que parecen contrarias al interés internacional propiamente entendido, sino anotar que mantener un cierto grado de independencia internacional puede, paradójicamente, implicar por lo menos incómodas renunciaciones tácticas a esa independencia.

Segundo, y sin embargo, la reticencia ocasional de las organizaciones internacionales a hacer valer con firmeza la idea de la función pública internacional también tiene que ver con algunas de las más hondas incertidumbres que se pueda tener sobre su legitimidad. Las organizaciones internacionales derivan sus mandatos primero y, sobre todo, de los estados que les han dado autoridad para actuar. Al hacerlo así, los estados han previsto y sin duda de cierta manera aceptan que «su criatura se les escapará» y seguro puede quizás actuar en su contra o, más precisamente, contra alguna variación de su interés nacional manifestada contingentemente. Aun así esto es parcialmente una ficción: en el fondo las organiza-

⁶² LEMOINE, *supra* nota 44, p. 84.

⁶³ BEIGBEDER, Yves, *Threats to the international civil service* (1988) p. 124.

⁶⁴ LEMOINE, *supra* nota 40, p. 251.

⁶⁵ Junta Consultiva del Servicio Público Internacional, Report on Standards of Conduct in the International Civil Service (1982) párrafo 19.

ciones internacionales tradicionalmente no tienen legitimidad que se pueda separar del todo del mandato que les dan los estados. Si los estados insisten en que ellos quieren un personal que sea sólo modestamente internacional e independiente, entonces su interferencia es no sólo una violación de una regla abstracta según la cual el personal debería ser lo más internacional e independiente posible: es también un intento de redefinir lo que internacionalismo e independencia significan. En ese aspecto, también ha habido una larga tradición, más allá del tema de este artículo como para explorarla, la cual es ampliamente escéptica de la idea misma de una función pública internacional enteramente independiente. Está, por ejemplo, la famosa insistencia de Krutshev en que «mientras hay países neutrales, no hay hombres neutros», y que en «este profundamente dividido mundo un funcionario imparcial es una ficción»⁶⁶.

Aun sin ir muy lejos, la práctica de adjudicar ciertos puestos claves entre las grandes potencias o aun de hacer cumplir la «representación geográfica» por propósitos políticos limitados sugiere que para muchos estados el servicio público internacional es un lugar de luchas de poder, no todas ilegítimas. Nadie puede culpar al Tercer Mundo, por ejemplo, por querer obtener su «justa participación» de representación en las organizaciones internacionales en los años 60 y 70, cuando ellas habían estado dominadas por Occidente en sus primeros años, a sabiendas de que dicha participación implique un cierto nivel de «empuje» de candidatos nacionales.

Frente a tales presiones, la organización internacional puede basar su legitimidad en nada menos que la competencia de su personal o la necesidad de trabajar para un interés público internacional completamente neutral, pero estas son nociones problemáticas que generan el interrogante de la legitimidad de las organizaciones internacionales en vez de resolverlo.

⁶⁶ Citado en HAMMARSKJOLD, D., *The international civil servant in law and in fact* (1961).