

O Secretariado das Nações Unidas

TRABALHO EDITADO POR CARNEGIE
ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL
PEACE

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

IV — O SECRETÁRIO-GERAL COMO COORDENADOR : AS NAÇÕES UNIDAS E OS ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS

ERA talvez inevitável a decisão de criar-se, além dos seis órgãos principais das Nações Unidas, um sistema descentralizado constituído por unidades autônomas que funcionassem sem ligações rígidas com a Assembléia-Geral. As barreiras levantadas contra uma integração completa foram consideradas, em tôdas as conferências preliminares, como intransponíveis. Elas ainda o são, de fato, muito embora os méritos de um plano mais centralizado sejam agora perfeitamente visíveis para todos os que andam às voltas com o problema da coordenação. A natureza inflexível das forças centrífugas representadas, no caso, pelos órgãos especializados, é dramaticamente identificada pela unânime indisposição que manifestam essas forças diante da proposta de estabelecerem suas sedes no local em que estão sediadas as Nações Unidas, isto é, em New York. Em vez disso, as divisões principais das N.U. estão dispersas pelo mundo atlântico: três em Genebra, duas outras em qualquer parte da Suíça, uma em Paris, uma em Roma, uma em Londres, uma em Montreal e duas em Washington. (1) A tarefa de coordenação, já por si enorme, acentua-se ainda mais com a descentralização geográfica.

Essa disposição complexa e descoordenada de forças e atividades internacionais é produto de muitos fatores poderosos: alguns dos órgãos já existiam antes de serem organizadas as Nações Unidas e, por isso, resistem à absorção ou integração. Há um generalizado anseio de evitar os riscos de colocar todos os ovos num mesmo cesto; há igualmente forte tendência no sentido de dar às novas funções econômicas e sociais existentes no sistema internacional uma oportunidade para que se desenvolvam, livres, neste caso, das questões controversas, violentas e potencialmente opressivas concernentes ao problema da segurança. Há, também, necessidade de promover certas acomodações porque nem todos os membros das Nações Unidas gostariam ou poderiam pagar suas contribuições em dinheiro, contribuições essas necessá-

rias ao custeio desses órgãos para que possam participar do desempenho de funções que abranjam todo o campo social e econômico.

A despeito do grande pêso dessa argumentação contrária a um sistema unitário, os organizadores também se mostram interessados pelas dificuldades previstas de uma organização funcional não coordenada. Assim, determinou-se que os vários órgãos especializados "deverão ser subordinados às Nações Unidas", cabendo as responsabilidades por esta função à Assembléia-Geral e, por ordem sua, ao Conselho Econômico e Social (artigo 57). A Assembléia-Geral, dispõem ainda os estatutos, "examinará os orçamentos administrativos de tais unidades especializaadas tendo em vista apresentar suas recomendações àqueles órgãos aos quais cabe apresentá-las (art. 17), "dar pareceres sobre a coordenação dos planos e atividades dos órgãos especializados" (artigo 58) e, "onde couber, entabular negociações entre Estados interessados relativos à criação de qualquer novo órgão especializado" (artigo 59). O Conselho Econômico e Social tem autoridade para "firmar acórdos com qualquer dos órgãos... definindo os termos em que a entidade interessada pode estabelecer relações com as Nações Unidas" a fim de "coordenar as atividades das agências especializadas por meio de consultas à Assembléia-Geral e aos Membros das Nações Unidas, ou, em virtude de recomendação feita por estes ou por aquela", (artigo 63), "tomar as medidas adequadas para obter relatórios regulares dos órgãos especializados", tomar medidas com o objetivo de obter relatórios sobre as providências tomadas com o intuito de pôr em vigor suas próprias recomendações e também as da Assembléia-Geral" e "comunicar suas observações sobre seus relatórios à Assembléia-Geral" (artigo 64). Nas constituições de vários órgãos especializados esses dispositivos da Carta são ainda mais reforçados pelo entendimento específico das responsabilidades para com as Nações Unidas.

Essas disposições são simplistas e realçam claramente tanto a necessidade como o intuito de coordenação; mas não possuem força a não ser a que resulta da persuasão ou pressão indireta.

As responsabilidades do Secretário-Geral pela coordenação dos órgãos especializados uns com os outros e com as Nações Unidas são definidas explicitamente na Carta; elas resultam das suas responsabilidades gerais perante a Assembléia e

(1) Não estão incluídas neste caso a International Refugee Organization, de Genebra, ou a International Trade Organization ainda não implantada.

o Conselho Econômico e Social, aos quais éle serve de secretário. Sua posição nesse setor é, por isso, de certo modo ambígua. Isto constitui uma notável desvantagem, especialmente porque são necessárias medidas nada menos do que severas para impor uma coordenação verdadeira a um sistema em que o separatismo, o jurisdicionalismo e a autonomia, zelosamente defendidos, são os característicos dominantes e no qual os estados-membros falharam de modo significativo em matéria de estabelecimento da coordenação entre suas várias delegações. A Assembléia-Geral e o Conselho Econômico e Social estão perfeitamente avisados dos dolorosos resultados dessa disposição multiplicada: uma multiplicidade de órgãos internacionais, a criação de muitos secretariados separados, a proliferação de planos e programas internacionais, o problema das atividades divergentes e antagônicas, a expansão de reivindicações orçamentárias que revelam flagrantes antagônicos nesse terreno entre os órgãos, reivindicações essas apresentadas aos Membros que, de modo pouco enérgico, receiam aumentar contribuições destinadas a financiar programas que anteriormente defenderam ou aprovaram.

A insatisfação da Assembléia-Geral e do Conselho Econômico e Social em face do lento e duvidoso progresso no campo da coordenação, manifestou-se com energia numa resolução unânime adotada em novembro de 1949 pela Segunda Junta e pelos Terceiro e Quarto Comitês, numa reunião conjunta realizada durante a quarta sessão da Assembléia. A resolução define que "a proliferação de atividades e a multiplicidade de planos e programas podem prejudicar a eficiência das Nações Unidas e dos órgãos especializados, impedindo a necessária concentração dos esforços na execução de planos e programas de primeira importância" e, depois de afirmar que a maioria dos estados-membros estavam encontrando crescentes dificuldades em atender as despesas com os organismos internacionais, declarou que "a coordenação das atividades cada vez mais numerosas" desses organismos, "já constitui um problema realmente complexo." A resolução comete à Assembléia-Geral a tarefa de coordenação de um programa de sete pontos: 1) fazer com que os Membros se abstenham de pôr em execução novos programas, exceto os de grande importância; 2) chamar a atenção "dos órgãos competentes, das Nações Unidas e das unidades especializadas para a recomendação do Conselho Econômico e Social relativa à maior concentração de esforços e recursos disponíveis"; 3) solicitar ao Secretário-Geral, "através do Comitê Administrativo de Coordenação" assistência ao Conselho, com suas "recomendações relevantes"; 4) solicitar ao Secretário-Geral que estime o custo e o tempo de execução dos planos; 5) solicitar ao Conselho que apresente relatórios à quinta sessão "em termos de categorias de prioridades"; 6) fazer recomendações ao Conselho a respeito de suas atividades coordenadoras e 7) solicitar ao Conselho "o prosseguimento de seu trabalho nesse sentido, tendo em vista simplificar a estrutura dos organismos

intergovernamentais e reduzir o custo de sua participação." (2)

A frustração da Assembléia e do Conselho Econômico e Social em suas esperanças de promover uma maior integração entre os organismos internacionais oferece ao Secretário-Geral tanto uma oportunidade como um dilema — a oportunidade está no convite categórico para que desempenhe o papel de orientador no que diz respeito à solução de importantes problemas na organização internacional. Esse convite toma aspectos os mais formais devido à confissão de outros órgãos de que a situação se caracteriza pela falta de direção. O dilema que o Secretário-Geral enfrenta está no fato de que suas responsabilidades neste setor podem facilmente exceder a sua autoridade e poder para alcançar soluções. Os fatores que, para o Secretário-Geral e para o Conselho Econômico e Social, transformam o problema da coordenação em algo com que não podem transigir serão ainda certas forças recalcitrantes que devem ser pelo primeiro enfrentadas. Sua oportunidade só transcenderá seu dilema se éle deliberada e enérgicamente utilizar na solução do problema tôdas as vantagens intrínsecas que o processo de ação executiva tem em suas afinidades com os valores da integração e das prioridades em contraste com as tendências dos órgãos representativos para as divergências e inconsistências. O risco que corre parece, pois, ser grande e inevitável.

Durante os primeiros cinco anos de exercício do cargo, o Secretário-Geral teve que lançar mão de vários instrumentos para conseguir a coordenação entre os órgãos especializados e as Nações Unidas. Esses instrumentos incluem os acordos formais previstos no artigo 63, a atividade do Comitê Administrativo de Coordenação e a elaboração de um relatório anual pelo Conselho e apresentado à Assembléia, relatório esse sobre os programas econômicos e sociais.

Os acordos-padrão

A execução de um programa de acordos-padrão formais firmados entre as Nações Unidas e os órgãos especializados, tem sido levada a cabo pelo Conselho Econômico e Social. Dos treze órgãos em condições de firmarem nesses acordos, onze já fazem parte do sistema; os dois restantes são a *International Trade Organization*, que é parte num acordo de caráter provisório, dependendo, porém, da instalação definitiva da instituição para se tornar formal, e a *World Meteorological Organization*, com a qual progridem as conversações, enquanto prosseguem os trabalhos destinados a sua implantação em caráter definitivo. Os acordos padronizados são, tendo em vista propósitos práticos, um instrumento de coordenação universal. Constitui, porém, matéria de debates sua eficiência relativamente a esse objetivo. Um observador notou que: "o critério de firmar o mais

(2) United Nations Docs. A/C. 283/SR — 42, 43; A/C — 5/SR — 219, 220.

breve possível um acôrdo minucioso com cada órgão pode ser muito discutido... Em lugar de um esforço no sentido de estabelecer a cooperação por "lei"... devia-se empenhar com o objetivo de adotar acôrdos de tipos mais simples, realçando-se mais os esforços comuns. As autoridades executivas poderiam ter estabelecido contatos pessoais extra-oficiais com seus colegas de outros órgãos, não se devendo pôr em vigor uma certa "formalidade" como a que caracterizou os entendimentos com as unidades especializadas das Nações Unidas relativamente às consultas durante o ano de 1946. Conforme então acontecia, caso houve em que cada parte na consulta insistia, por assim dizer, em realçar os "seus direitos conferidos por lei".

O reconhecimento dessa verdade talvez tenha levado o Secretário-Geral a declarar em seu relatório de 1949, que preferia não sugerir a revisão desses acôrdos mas que sentia que os "esforços deviam concentrar-se na tarefa de melhorar a cooperação dentro da estrutura dos acôrdos vigentes". De uma maneira geral, tais acôrdos não vão além da criação de bases mínimas para a coordenação. O caráter relativamente autônomo dos órgãos especializados é cuidadosamente preservado e as concessões feitas, tendo em vista as responsabilidades de órgão coordenador da Assembleia-Geral, do Conselho Econômico e Social e do Secretário-Geral, limitaram-se à matéria de consulta, intercâmbio de informações e elaboração de relatórios.

O Comitê de Coordenação

O Comitê Administrativo de Coordenação pode, a despeito de seu pouco auspicioso nascimento, tornar-se aos poucos, para o Secretário-Geral, um instrumento mais eficiente para o exercício da chefia relativamente aos órgãos especializados. Constituído pelo Secretário-Geral, que é seu presidente, e do Diretor-Geral de cada órgão especializado, o Comitê é a instituição mais competente e adequada para examinar com atenção contínua e autorizada o problema da integração dos planos de trabalhos, dos recursos e dos métodos das organizações internacionais que ele representa. De início, seu interesse se concentrava no mecanismo e no funcionamento da organização e não no plano de coordenação, isto é, na "direção" e não na "administração". O realce dado a esse aspecto da questão diminuiu mas não desapareceu, porém. Na segunda fase de sua existência ou, melhor, no que poderíamos chamar de segunda fase, o Comitê teve mais consciência dos casos de falta de coordenação clara e evidente. O Secretário-Geral em seu relatório de 1949 anunciou, esperançoso, que se havia dado um passo mais avançado no sentido de ser dada mais importância aos planos ou programas. "Essa importância", registra o relatório citado, "passou de simples medidas destinadas a evitar as duplicações e superposições de trabalho a um processo mais positivo, envolvendo a coordenação de atividades e a ela-

boração de planos conjuntos de ação." Ele cita como principal exemplo desta nova orientação adotada pelo Comitê, a execução de um plano conjunto que representa um programa de assistência técnica para promoção do progresso econômico através das Nações Unidas e órgãos especializados, programa executado à base de cooperação e interessando todo o campo das atividades econômicas e sociais que "não somente importam em relevantes questões de coordenação de planos como podem servir de prova do valor da coordenação de um modo geral." Acrescenta, ainda, significativamente, que "se prevê o fato de uma maior parcela de esforços do Comitê Administrativo de Coordenação ser absorvida por essa importante tarefa e por um período de tempo assaz considerável no futuro".

Se essa nova perspectiva da natureza das responsabilidades do Comitê (no que pese a coordenação) não é somente mantida mas também estimulada, o Secretário-Geral obterá um notável resultado em sua busca de meios hábeis para solucionar o problema de suas atribuições como coordenador-chefe. Não são todos os casos que se mostrarão sensíveis à coordenação como o consubstanciado no programa de assistência técnica em que, felizmente, nenhum órgão pode reivindicar com êxito jurisdição exclusiva, muito embora tenha que suplantar a pressão que se faz no sentido da separação dos campos jurisdicionais. Em outros casos o Secretário-Geral não encontrará, sem dúvida, maiores direitos adquiridos ou aspirações mais facilmente definidas e menos facilmente eliminadas. Está sempre presente, além disso, não só o fato de representar cada diretor-geral um órgão consciente de sua autonomia e capacidade relativamente à consecução de seus objetivos, como o de ser cada um desses diretores pessoalmente um chefe acostumado a exercer sua autoridade e usar seu prestígio em vez de estar habituado a fazer prontas concessões aos pontos de vista de outrem!

Para desempenhar com êxito a função de presidente desse Comitê, dada a nova importância de seu trabalho em matéria de coordenação e tendo em vista os casos graves e críticos que tal trabalho envolverá, o Secretário-Geral necessita da mais eficiente organização possível em seu Secretariado e uma equipe da mais alta qualidade. A esse respeito, iniciou-se muito bem com a nomeação de um diretor de coordenação para os órgãos especializados e para os assuntos econômicos e sociais. O problema do Secretário-Geral em conseguir a aceitação de sua posição de chefe com respeito à coordenação é sugerido pelas observações do representante do Brasil na Assembleia-Geral:

Considerando que no projeto (sobre prioridades como aspecto da coordenação) se exigiu fizesse o Secretário-Geral estudos especiais, na versão revista a exigência foi a de que o Comitê Administrativo de Coordenação devia atentar especialmente no fato de dever-se esperar que essa

mudança concordaria com a opinião das delegações que recebiam confiar uma função tão delicada só ao Secretário-Geral.

Coordenação Orçamentária

O plano de coordenação orçamentária entre organizações internacionais como instrumento destinado a promover a integração fez pouco progresso. Sua integral eficiência ainda depende naturalmente da realização dos objetivos mais fundamentais do plano de coordenação. Enquanto se espera, atribuiu-se, incompreensivelmente, maior importância, a questões relevantes mas secundárias como as de forma, terminologia, processos e outras questões implícitas no trabalho de criação de um sistema padrão de orçamentos que facilitaria a comparação entre as várias propostas e a apreciação do assunto pelo Diretor-Geral, especialmente por intermédio do Quinto Comité Consultivo para Questões Administrativas e Orçamentárias. Os acordos-padrão formais prevêm, com respeito a cada órgão, (exceto o Banco e o Fundo) que ele enviará suas propostas orçamentárias anuais ou mesmo seus orçamentos aprovados à Assembléia-Geral para fins de exame e recomendação, tudo isto de acordo com o Art. 17 da Carta das Nações Unidas. Essa medida dá ao Secretário-Geral uma oportunidade formal para exercer sua influência no sentido da coordenação orçamentária entre os órgãos e entre estes e as Nações Unidas. Suas oportunidades são agora cada vez mais importantes devido ao fato de "o processo orçamentário" apertar os membros do Comité com sua pressão no sentido de obter maiores contribuições. Nas delegações junto aos Conselhos diretores dos órgãos como também nos comités da Assembléia-Geral e entre os membros do Conselho Econômico e Social os argumentos a favor de um orçamento internacional devidamente coordenado são usados com maior freqüência e energia.

O Secretário-Geral não pode menosprezar a capacidade em potencial de realçar, ampliando-o, seu papel de chefe, capacidade essa ensejada por esse crescente desejo de atribuir significado mais lato às cláusulas existentes nos acordos-padrão, cláusulas essas que exigem que a maioria dos órgãos considere a criação de um "mecanismo apropriado" para a "inclusão" de seus orçamentos no "orçamento geral". Os órgãos foram de antemão unânimes em suas conclusões de que um orçamento unificado não é, no momento, viável. Mas o peso dos interesses dos Estados filiados à ONU por um orçamento "uno", transformou a relutância dos órgãos em progredir nessa direção numa atividade de duvidosa estabilidade! De qualquer modo, o Secretário-Geral tem agora meios para exercer sua função de coordenador em matéria orçamentária, meios esses que ele ainda não usou integralmente.

O Relatório do Conselho Econômico e Social

A elaboração do relatório anual do Conselho Econômico e Social a ser apresentado à Assembléia-Geral, relatório esse em que a unidade passa em revista as atividades econômicas e sociais e aprecia o trabalho dos órgãos especializados, constitui um outro importante instrumento de participação do Secretário-Geral nos trabalhos de coordenação. Não é, porém, a imaginação que tem caracterizado a utilização desse instrumento. Conforme registrou um certo observador:

"as recomendações do Conselho à Assembléia deviam ser concisas, claras e relativas principalmente às questões de política e planos importantes. A esse respeito, os dois primeiros relatórios anuais... estavam longe de ser modelos. Preparados pelo Secretariado das Nações Unidas, eles nem foram ao menos vistos pelo Conselho antes de serem apresentados à Assembléia."

Esses relatórios anuais ensejam, obviamente, uma das melhores ocasiões para o Secretário-Geral apresentar, de uma maneira coerente e cabal, seus pontos de vista sobre a coordenação entre as Nações Unidas e os órgãos especializados.

Eles representam um expediente cujo emprego dará motivos para que ele espere, com muitas probabilidades de êxito, criar e difundir a doutrina dos fins e dos meios de um organismo coordenador na estrutura das Nações Unidas. Eles são, aliás, menos um instrumento destinado ao exercício da autoridade de chefe em matéria de administração ou de promoção da melhoria dos processos de trabalho do que um meio hábil para exercer sua função e aproveitar sua capacidade mais geral e fundamental de Chefe Executivo e supremo coordenador.

As responsabilidades do Secretário-Geral em matéria de coordenação dos planos de atividades econômicas e sociais de âmbito internacional, incorporados, como estão esses planos, aos programas de órgãos dominados pela idéia de autonomia, muito embora necessitem (e assim o admitem) ingentemente de uma severa integração, constituem um encargo de heróicas proporções.

Ele deve encontrar meios para impor aquela chefia em contato com a qual os membros mal satisfeitos com a falta de coordenação podem reaninhar suas forças. A chefia exigida nada mais é do que habilidade política de alta classe. As virtudes administrativas são úteis; mas a orientação, o senso de estratégia, a capacidade de simplificação e de inovação, características especiais de uma elevada liderança política, são indispensáveis!

Esses são os aspectos do trabalho do Secretário-Geral como coordenador que devem ser realçados. Não precisam estar exclusivamente contidos em sua própria personalidade mas devem pelo menos estar presentes na expressão orgânica de sua atividade executiva. Parece claro que as vistas agora são lançadas muito por baixo.

(continua)