

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO OFICIAL ADMINISTRATIVO ISIDORO ZANOTTI

O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por Carnegie Endowment for International Peace

(Tradução Especial de ESPÍRITO SANTO MESQUITA para a Revista do Serviço Público).

(Continuação)

III — O SECRETÁRIO-GERAL COMO CHEFE EXECUTIVO

O artigo 97 da Carta das Nações Unidas dispõe: "O Secretariado compreenderá um Secretário-Geral e o pessoal que a instituição possa requerer... Ele será a suprema autoridade administrativa da Organização". A Comissão Preparatória, tendo em mente esta e outras disposições menos taxativas, declarou: "As principais funções atribuídas ao Secretário-Geral, explícita ou implicitamente pela Carta podem ser agrupadas em seis ordens: funções executivas e administrativas em geral, funções financeiras, funções de organização e administração do Secretariado, funções políticas e funções de representação".

Existem outras maneiras de descrever as funções básicas do Secretário-Geral, muito embora a existência sobremodo curta do órgão não permita generalizações definitivas a êsse respeito.

Uma maneira igualmente esclarecedora de descrevê-las talvez seja a de considerarmos suas responsabilidades sob três aspectos principais: (1) como as de chefe-executivo das Nações Unidas, (2) como as de coordenador dos órgãos especializados internacionais e (3) como as de suprema autoridade administrativa. Estas são, apenas, sugestões para fins de exposição e análise.

O Secretário-Geral desempenha o seu mais difícil papel quando age como chefe executivo do sistema de Nações Unidas. E' no desempenho dessa função que êle trata das mais importantes questões de política internacional e encontra oportunidades para impor sua orientação no trato de assuntos políticos. Em sua função de chefe executivo, êle se interessa principalmente pelas relações externas do Secretariado, isto é, as relações com a Assembléia Geral, com os Conselhos, com os membros dos mesmos e com o resto do mundo. Essas relações, afetando como afetam os mais amplos setores de ação em que estão envolvidas as Nações Unidas, exigem um Secretário-Geral que compreenda suas responsabilidades em termos de liderança política, seus deveres de personificar os objetivos e a palavra das Nações Unidas e também o cumprimento eficiente de suas decisões. Sua tarefa como chefe executivo constitui, pois, suas atribuições mais árduas!

A evolução por que deveria passar o cargo de um chefe executivo internacional constitui um problema muito delicado. O disposto no artigo 2 da Carta, segundo o qual "a Organização está baseada no princípio da igualdade de soberania de todos os seus membros" estabelece limitações mais severas a um executivo internacional do que as que se podem perceber à primeira vista. O Secretário-Geral é o executivo não de um governo, mas de uma federação de governos soberanos.

Em comparação com o Presidente dos Estados Unidos ou com o Primeiro Ministro do Reino Unido, o Secretário-Geral da ONU desempenha um papel de executivo silencioso. Mas em seu campo peculiar e exclusivo de ação — considerando mesmo as grandes forças que atualmente levam os estados membros a criarem órgãos mais fortes de colaboração internacional — seu cargo lhe dá grande força em potencial para o exercício da chefia, força essa sem precedente na história dos órgãos internacionais!

A autoridade de que está investido o Secretário-Geral como chefe executivo depende, em proporção não muito pequena, de seu prestígio pessoal. Suas qualidades de inteligência (qualidades essas necessárias para que êle corresponda à confiança de que é depositário relativamente ao fato de que êle, conforme definiu a Comissão Preparatória "Mais do que ninguém representa tôdas as Nações Unidas" e "aos olhos do mundo... deve personificar os princípios e os ideais da Carta") exercerão influência sobre o futuro de sua autoridade de chefe. Seu senso de adaptação, sua capacidade de iniciativa, seu autocontrole, sua persistência e energia, sua sensibilidade em face das oportunidades para a iniciativa, sua habilidade para dar soluções satisfatórias aos problemas e promover acomodações hábeis no trato de questões estratégicas, tudo constitui fatores de seu sucesso.

O exemplo que parece mais adequado e instrutivo é da liderança exercida por Albert Thomas na *Internacional Labor Organisation* (Organização Internacional do Trabalho).

A Posição Constitucional do Secretário-Geral

Os elementos promotores do prestígio pessoal do Secretário dependem, no entanto, no que pese sua permanência, da sua posição constitu-

cional perante a Carta. Em comparação com o Chefe-Executivo da Liga das Nações o Secretário-Geral ocupa um cargo constitucional. Na verdade, na Liga não havia um cargo que pudesse ser caracterizado como o de chefe de fato! Por contraste, porém, a constituição da Liga previa um executivo tão poderoso em sua natureza quanto o que as Nações Unidas agora criaram.

O realce dado ao cargo de executivo começa com as disposições sobre a nomeação do Secretário-Geral, realce esse mantido nas definições de sua competência. "O Secretário-Geral", reza o Artigo 97, "será nomeado pela Assembléia segundo as recomendações do Conselho de Segurança". A indicação pelo Conselho de Segurança, desde que se decidiu que essa indicação só poderá ser feita em virtude da aprovação, por voto, de sete membros desse Conselho, inclusive os permanentes, assegura ao Secretário-Geral o apoio unânime e poderoso das grandes potências. Esse fator de prestígio ainda mais aumentou quando o Conselho de Segurança aceitou a sugestão da Comissão Preparatória no sentido de que só seria apresentado à Assembléia um candidato! Não há, na Carta, qualquer garantia de que sempre se procederá dessa maneira, mas há forte predisposição para que se continue a seguir a norma alvitrada pela Comissão citada, isto é, a de que "Tanto a indicação como a nomeação deve ser discutida em reuniões secretas e que a votação, tanto no Conselho de Segurança como na Assembléia-Geral, também será por meio de voto secreto". O Secretário-Geral entra, assim, em exercício sem oposição franca dos demais candidatos ao cargo. Esse processo de nomeação tem o objetivo de reforçar o prestígio de líder do Secretário-Geral.

Outra prova do interesse dos organizadores da ONU em estimular o refôrço de um chefe-executivo internacional é a que se encontra nas decisões que limitam o termo do mandato do Secretário-Geral. A Carta, porém, silencia sobre o assunto (como também o *Convenant*) mas a Comissão Preparatória recomendou que o período de exercício do primeiro Secretário-Geral devia ser de cinco anos, "podendo ser reconduzido no fim desse período para ocupar o cargo por mais cinco anos". Essa disposição parece ser por todos aceita como definitiva. Em virtude dela, o Secretário-Geral, pessoalmente e como ocupante de um cargo, teve o seu prestígio reforçado. Se fôsse estabelecido que ele exerceria a função apenas enquanto o quisesse a Assembléia, ele ficaria na dependência de uma maioria instável do órgão. Isto faria com que quase todas as votações relativas a um assunto a cujo respeito o Secretário-Geral tivesse tomado alguma iniciativa ou exercido sua chefia poderiam ser verdadeiros votos de confiança que iriam afetar diretamente seu papel de chefe-executivo. Seguir o exemplo da Liga, estabelecendo um período de exercício de dez anos, não significaria refôrço de seu poder como seria possível imaginar. Em vez disso, a relativa estabilidade no poder serviria para restringir seu papel político, isto é, executivo! A

exigência de que o Secretário-Geral deve ter certa regalia pelo exercício contínuo de chefia, mesmo depois de cinco anos de poder, parece inteiramente de acôrdo com a premissa de que ele deve ser um executivo forte e algo mais do que um servidor civil internacional neutro e imparcial.

A Carta não deixa de conferir ao Secretário-Geral, explícita ou implicitamente ao ver da Comissão Preparatória, a maioria dos poderes constitucionais necessários ao desempenho de seu papel como Chefe-Executivo. No primeiro caso, o Artigo 98 não é ambíguo quanto aos meios de protegê-lo contra os secretários-gerais que funcionam junto aos vários conselhos. "O Secretário-Geral", diz o Artigo, "funcionará como secretário em todas as reuniões da Assembléia-Geral, do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Curadoria e desempenhará as funções que lhe forem atribuídas por estes órgãos". Confirma-se, assim, claramente, sua função superior de chefia e a unidade das funções de secretariado sob sua direção. Nota-se ainda a intenção dos organizadores, reafirmada aliás no Artigo 101 que, depois de dispor que será pôsto a serviço dos conselhos o pessoal necessário em caráter permanente, determina: "Esse pessoal fará parte do Secretariado". A esses poderes ainda se podem juntar as importantes delegações feitas ao Secretário-Geral nos regimentos adotados pelos vários órgãos principais das Nações Unidas desde 1946. (1)

Em segundo lugar — e, potencialmente, o mais importante de seus poderes executivos — o Secretário-Geral está autorizado pelo Artigo 99 a submeter à apreciação do Conselho de Segurança qualquer assunto que, em sua opinião, possa constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança. Essa concessão direta do direito de iniciativa com relação ao trabalho do Conselho de Segurança, (aliada aos poderes que lhe foram conferidos pelo Artigo 98 para apresentar seu relatório anual à Assembléia-Geral, além das contínuas oportunidades que lhe oferece a função de Secretário-Geral) dá-lhe maior soma de autoridade e lhe propicia as ocasiões estratégicas que os Executivos de todos os países acham indispensáveis ao exercício de seu cargo! O uso desses poderes tem sido limitado até agora, mas o exercício do direito de iniciativa pelo Secretário-Geral nos casos do Irã e da Grécia demonstrou sua importância para o exercício da chefia executiva.

Oportunidades para o Exercício da Chefia Executiva

Especialmente quando considerados um conjunto, os Artigos 98 e 99 dão oportunidades ao Secretário-Geral para o exercício de sua Chefia-Executiva. O primeiro Secretário-Geral não deixou de conjugar todos os poderes que lhe foram assim conferidos, usando-os de muitas maneiras.

(1) *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, de L. M. Goodrich e E. Hambro (Edição revista — Boston, World Peace Foundation, 1949).

Aí estão fortes indícios de que êle tem considerado sua chefia executiva em termos de evolução e tem feito tudo no sentido de reforçar seu papel. Algumas dessas oportunidades (e certos exemplos de seu aproveitamento no período a partir de 1946) podem ser notadas de passagem!

O relatório anual do Secretário-Geral sobre o trabalho da organização podia ser, em mãos de pessoa imaginosa, um sumário incolor. Em vez disso, porém, tem sido considerado como um instrumento de sugestões políticas transcendentais, contribuindo para o estabelecimento das agendas para os trabalhos da Assembléia, de uma maneira que não difere muito das mensagens anualmente enviadas pelo Presidente dos Estados Unidos ao Congresso. Assuntos de magna importância têm sido assim encarados com decisão e discutidos com facilidade. Têm sido apresentadas propostas com persuasiva habilidade e em termos que sugere o advento da maturidade no setor da política internacional! O relatório de 1949, por exemplo, dedica grande maioria de suas seiscentas páginas ao exame de questões importantes, acompanhado pela definição clara da posição do Secretário-Geral com relação às providências das Nações Unidas! Entre essas questões estão: a controvérsia entre Ocidente e Oriente, as colônias italianas, o problema do controle da energia atômica, a guarda das Nações Unidas, o objetivo da associação internacional na ONU.

A presença do Secretário-Geral nas sessões da Assembléia-Geral e dos Conselhos, especialmente nas do Conselho de Segurança, tem também criado as necessárias oportunidades para o reforço do cargo de executivo. Êle tem revelado notável disposição para expressar seu próprio ponto de vista, para que seus recursos em termos de informações fornecidas pelo Secretariado influam nas deliberações das Nações Unidas e para trabalhar em íntima colaboração com a presidência do órgão no sentido de levar tôdas as discussões a bom termo. Essas relações que êle mantém não são as mesmas de um primeiro ministro nos governos parlamentares mas constituem atividades de grande atualidade para a criação do posto de chefe executivo internacional!

Íntimamente relacionadas com a influência exercida na ONU pelo relatório anual e com a participação do Secretário-Geral e dos Conselhos estão as múltiplas oportunidades para a determinação dos assuntos que requerem decisão, oportunidades estas criadas talvez com mais eficiência por meio da preparação dos processos, dos pareceres, da documentação sobre a matéria e sobre as medidas tomadas pelas Nações Unidas em casos idênticos. Êsse trabalho é realizado pelo Secretariado sob a direção do Secretário-Geral. Outros exemplos dessa maneira de influir na política são os fornecidos pelo *World Economic Report* (Relatório Econômico Mundial) e pelo relatório do Secretariado sobre assistência técnica prestada às áreas menos evoluídas. Outros exemplos de exercício de chefia executiva estão na assistência prestada pelo Secretariado às Missões das Nações Unidas, nas quais os contatos

mantidos oferecem algumas possibilidades para um entendimento mais amplo entre os delegados e o *staff*. A escolha de um membro da equipe de funcionários do Secretariado como Mediador para a Palestina, constituiu uma providência incomum mas também um indício seguro do processo de ação.

A condição de chefe-executivo dá ao Secretário-Geral grandes oportunidades para exercer sua liderança nas relações extra-oficiais mantidas com as delegações. Nisto, seu papel como pessoa neutra e bem informada, como autoridade responsável e digna de confiança, permite que êle preste contribuições valiosas à solução das disputas e dê seus conselhos de muitas maneiras dentro do quadro de objetivos das Nações Unidas. O papel de mediador do Secretário-Geral na crise de Berlim em 1948 é um caso esclarecedor.

Não menos importantes são os poderes conferidos pela Carta, poderes êsses de que resulta o fóro do qual o Secretário dirige a palavra aos povos do mundo, buscando firmar as bases das Nações Unidas na opinião pública mundial.

De muitas maneiras o mais dramático e talvez, no momento, o mais difícil papel de chefe político desempenhado pelo Secretário-Geral foi o de 1950, quando se empenhou em eliminar o abismo que se alargava entre as Potências Ocidentais e Orientais por causa das delegações chinesas rivais. Para a solução desse intransigente problema, o Secretário-Geral usou quase tôda a sua autoridade e deu mostras de que, se necessário, usaria também tôdas as suas forças em reserva.

O Poder Nomeador

A Carta dispõe, no seu Artigo 101 que "o pessoal será nomeado pelo Secretário-Geral de acordo com os regulamentos baixados pela Assembléia. "O Secretário-Geral fica, assim, investido de autoridade para dirigir o Secretariado, sem o que êle não poderia exercer suas outras funções de chefe executivo. É o trabalho de Secretariado que lhe fornece, de fato, as informações, os elementos necessários às decisões e as suas propostas, as soluções das pendências entre partes em litígio, etc., trabalho êsse que serve de base ao desempenho de sua função de executivo. Os termos explícitos da Carta, segundo os quais êle tem competência para admitir seu pessoal, não escaparam à especificação e a uma certa adulteração na prática. Os regulamentos de pessoal dificultam o exercício dessa atribuição em certos casos. As realidades políticas, as necessidades de distribuição geográfica e as normas estabelecidas, criaram outras restrições, especialmente a respeito de sua liberdade para nomear os ocupantes dos altos cargos. Destarte, os Secretários-Gerais Assistentes, os Diretores e os ocupantes de outras posições-chave não são realmente nomeados pelo Secretário-Geral. Seus poderes neste sentido são relativos e não absolutos. As prerrogativas dos membros da Assembléia de serem ouvidos nos casos de nomeações para essas posições constituem restrições à autori-

dade do Secretário-Geral neste particular. Grande habilidade política e capacidade de chefia são elementos essenciais ao seu êxito em matéria de transformação dessas limitações ao seu poder nomeador em simples restrições a sua função de executivo em vez de uma tendência fatal.

Os Métodos de Chefia-Executiva do Secretário-Geral

As responsabilidades do Secretário-Geral como Chefe-Executivo são acentuadas e definidas quando se examinam os instrumentos principais por cujo intermédio êle pode impor e ampliar sua autoridade. São quatro êsses métodos:

1 — O exercício da sua influência no sentido de estabelecer as prioridades entre os muitos assuntos que aguardam vez no calendário da Assembléia-Geral e dos três Conselhos constitui obrigação fundamental do Secretário-Geral como chefe executivo. Os Órgãos citados são, de certo, soberanos em matéria de preparação de suas agendas. O Secretário-Geral, não obstante, tem autoridade claramente reconhecida para participar dos trabalhos de seleção dos assuntos que devem ser postos de lado até que chegue ocasião oportuna e dos que serão considerados sem importância. "Com sua equipe de técnicos em matéria econômica, política, social e jurídica e o acervo de informações a seu dispor e sobre as condições políticas, econômicas e sociais em todo o mundo", lembrou o Comité Consultivo sobre Questões Administrativas e Orcamentárias à Assembléia-Geral em 1948, "êle se encontra em posição privilegiada para aconselhar a Assembléia com respeito à urgência e prioridade dos projetos apresentados pelos seus integrantes ou pelos órgãos especializados. (2) Sua autoridade em matéria de preparação da agenda é necessária porque significa uma ajuda para que a Assembléia e o Conselho evitem as prestações e futilidades de uma agenda sobrecarregada (o que se reconhece como um de seus mais sérios problemas). Sua capacidade de iniciativa e sua autoridade para tomar decisões nesse setor são também necessárias, tendo em vista prestar às discussões internacionais a contribuição de suas informações sistematicamente coligidas, das suas apreciações analiticamente consideradas em função dos pontos de vista próprios das Nações Unidas e também dos projetos e propostas devidamente pesados em suas relações com outras atividades e questões. Essas contribuições não poderão ser prestadas a menos que o Secretário-Geral consiga servir as agendas dos órgãos deliberativos com os recursos do Secretariado. As agendas não podem ficar subordinadas à simples conveniência do Secretariado; nem podem os planos de trabalho ser descontínuos ou elaborados ao acaso em virtude da preparação desregrada daquelas agendas. A

solução dêsse problema é tarefa do Secretário-Geral, tarefa que êle deve realizar exercendo principalmente sua influência sobre a determinação das prioridades (inclusive de todos os elementos mais importantes do calendário) dos assuntos a serem discutidos

2 — O estabelecimento de prioridades é, portanto, simplesmente o primeiro passo no campo da chefia de fato. O Secretário-Geral deve também participar dos trabalhos de formulação de propostas concretas de ação apresentados às Nações Unidas pela Assembléia-Geral, por um de seus conselhos ou comissões e pelo Secretariado! As propostas devem ser levadas aos órgãos deliberativos de várias maneiras e com cuidadoso respeito pela sua opinião sobre as prerrogativas de determinação das diretrizes a seguir! Algumas propostas resultarão muito naturalmente de suas solicitações do Secretário-Geral relativamente a informes sobre alguns assuntos a cujo respeito não estão seguros os membros da Assembléia. Outras ocasiões serão propiciadas pelos relatórios periódicos que o Secretário deve apresentar sobre o trabalho do Secretariado ou sobre alguma atividade específica. Outras oportunidades surgirão ainda do contínuo comparecimento do Secretário-Geral às sessões da Assembléia e dos Conselhos. Alguns dos usos mais estratégicos e importantes dessa faculdade de propor soluções devem tomar a forma de iniciativa direta e não provocada, iniciativa essa do Secretário-Geral. Êle e somente êle pode ser ouvido na formulação das teses e propostas de solução dos casos em termos distintamente internacionais, isto é, em termos das Nações Unidas.

O Secretário-Geral tem amplo arbítrio para decidir sobre a espécie das propostas que fará aos membros da Assembléia e dos Conselhos. Êle pode preferir realçar os fins ou os meios. O exercício de sua autoridade pode ir desde sugestão relativa aos meios através dos quais deverá processar-se a ação — realçando a necessidade de pesquisas e estudos ou recomendando a época para a tomada de providências — até a apresentação de planos completos em que tanto os meios como os fins estejam definidos.

A habilidade e a eficiência com que esta função é desempenhada dependerá, em larga margem, da capacidade do Secretariado para dar ao Secretário assistência geral ou especializada. Por outro lado, a projeção do Secretário-Geral como chefe executivo será determinada, de modo considerável, pela espécie de sua orientação no que pese a apresentação de propostas aceitáveis e viáveis de solução dos mais sérios problemas da Assembléia e dos Conselhos.

3 — O estabelecimento de prioridades e a formulação das propostas concretas devem ser acompanhadas por uma terceira atividade: a de defesa das propostas do Secretariado perante a Assembléia ou de um Conselho. O processo deliberativo dêsses órgãos representativos se inclina para o trato de coisas estranhas, para a oratória, para o episódio, o divergente! Como chefe exe-

(2) Primeiro relatório do Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions. (Assembléia Geral, Registros Oficiais: Terceira Seção, Suplemento n.º 7).

cutivo, o Secretário-Geral deve agir de modo a impor a concentração dos esforços nos programas em pauta na continuidade dos planos e objetivos, na coerência em todos os setores da atividade internacional. O propósito dessa defesa não é, pois, o de invadir os domínios dos membros soberanos em sua competência para determinar a política mas sim o de determinar o objetivo central de suas deliberações, de assegurar o dispêndio de suas energias no estudo das decisões fundamentais e não de assuntos marginais e subordinados!

A defesa enérgica das propostas originárias do Secretariado expõe o Secretário-Geral à rivalidade com os outros principais órgãos, o que provocará resistência e poderá resultar, talvez, em limitações para sua autoridade. Conseqüentemente, haverá sempre predisposição para agir tão cautelosamente nesse campo de atividade que sua responsabilidade de chefe executivo pode parecer gradualmente uma estratégia de cautela e táticas de confusão. De qualquer modo, porém, o aumento de sua influência como chefe executivo — e também a sua sobrevivência como autoridade de importância — dependerá menos da cautela e da circunspeção do que da natureza das propostas do Secretariado e da enérgica apresentação dos mesmos, isto é, sem timidez ou desculpas. A descoberta tanto da ocasião propícia como dos métodos de apresentação das propostas pelo Secretário-Geral, coisas que podem levar seus planos a uma posição de relêvo nas discussões da Assembléia e dos Conselhos, são incumbências do seu pessoal.

4 — O estabelecimento das prioridades, a formulação de importantes propostas e a defesa eficientes dos mesmos pelo Secretário-Geral como partes fundamentais do papel de um chefe executivo internacional, são tarefas que só podem ser realizadas com sucesso dentro do conjunto de relações entre o Secretariado e outros órgãos

principais. O conceito de responsabilidades ultimamente definido pelo Secretário-Geral será importantíssimo para sua posição. O sistema dentro do qual êle deve operar é intrincado. A Assembléia-Geral, seus seis comités principais (Política e Segurança; Economia e Finanças; Social, Humanitário e Cultural; Curadoria, Administração e Orçamento e Jurídico) e, em menor proporção, seus demais comités, os três Conselhos e as delegações nacionais, todos têm interesses e objetivos competitivos, divergentes e às vezes persistentemente contraditórios. Como todos o Secretário-Geral e o Secretariado devem manter relações de trabalho objetivas e responsáveis. Estas não podem ser facilmente conseguidas porque são múltiplas, ocorrem em muitos setores e em muitos níveis e em graus altamente variáveis de rapidez e pressão, apresentando numerosas oportunidades para os atos inconsistentes. Neste particular também o Secretário-Geral sofre a tentação de substituir sua autoridade de chefe pela cautela, assumindo o papel de burocrata em vez de executivo. Se êle se entrega de modo grave a essa norma aparentemente mais segura de comportamento, o Secretariado deixará de ser o órgão principal das Nações Unidas, exceto no nome!

A responsabilidade do Secretariado, então, deve ser estabelecida em função de uma chefia enérgica e exercida pelo Secretário-Geral. Iniciativa e firmeza são os elementos básicos em um sistema de responsabilidade perante os órgãos deliberativos. Êsses conceitos tanto são de ordem pessoal como institucional, isto é, devem governar tanto o seu comportamento como o do Secretariado em todos os seus setores. Êsses conceitos exigem um Secretariado e um Secretário-Geral que não busquem agradar a Assembléia, seus Conselhos e Comités mas, sim, prestar-lhes assistência com uma análise segura, com propostas claras e com apreciações seguras das alternativas menos próprias.

(Continua)