

# *Pode haver uma administração internacional?*

## *Lições extraídas da experiência da Liga das Nações*

EGON F. RANSHOFEN-WERTHEIMER (\*)

(Tradução de J. VEIGA)

ENTRE os elementos constitutivos da organização e governo internacionais, o aparelhamento administrativo propriamente dito, a Secretaria, tem representado papel de Cinderela. A falta geral de interesse revelada pelo mundo contemporâneo em relação a técnicas e procedimentos administrativos nacionais não parou diante dos edifícios das repartições internacionais. Se é verdade que o esplendor discretamente eclético, pseudo-moderno e pseudo-clássico, do novo *Palais des Nations* do Parque Ariana, em Genebra, costumava atrair inúmeros visitantes, também é certo que uma de suas alas — aquela onde se desenvolvia, em centenas de salas, o labor diário da Secretaria da Liga das Nações — não provocava mais do que um olhar distraído. Seus ocupantes, os funcionários internacionais, eram considerados qualquer coisa como extravagâncias humanas, pessoas desprezadas do resto do mundo, dominando posições privilegiadas, ocupando-se com ninguém sabe exatamente o que, invejados e desprezados ao mesmo tempo.

(\*) O presente artigo nos foi enviado pelo Doutor Wertheimer, por intermédio do Dr. Rudolf Aladár Métall, quando da estada deste nosso ilustre colaborador nos Estados Unidos, onde assistiu aos trabalhos da Conferência Internacional do Trabalho, recentemente realizada em Filadélfia.

O autor, Dr. EGON F. RANSHOFEN-WERTHEIMER, é antigo membro de seção da Secretaria da Liga das Nações, Genebra; professor na "American University", Washington; conselheiro especial e colaborador científico do Departamento de Direito Internacional da Fundação Carnegie para a Paz Internacional, Washington; delegado permanente do Comitê Nacional Austríaco, Washington; autor de *Victory is not enough — The strategy for a lasting peace* (ed. W. W. Morton & Co. Inc., New York).

Para a elaboração deste trabalho, o autor utilizou-se parcialmente de um artigo seu, publicado em "The American Political Science Review", vol. XXXVII, N. 5, October, 1943. (N. da R.).

O fato de uma coisa quase miraculosa estar acontecendo nessas câmaras — a cooperação pacífica de centenas de funcionários pertencentes a quarenta nacionalidades diferentes — parecia pouco digno de atenção. Essa atitude do grande público reflete-se do fato de praticamente não haver literatura sobre o assunto, o que faz com que alguns dos acontecimentos mais significativos fiquem ameaçados de desaparecer da memória humana, permanecendo apenas na recordação cada vez mais tênue de um pequeno número de pessoas que fizeram da administração internacional a sua profissão e hoje se encontram espalhadas por todo o globo. Algumas ainda servem no palácio abandonado de Genebra, outras se acham em Londres, Princeton e Washington. Uma delas é responsável por um campo de prisioneiros em alguma parte da Inglaterra, outra é chefe do serviço de saúde da cidade de Londres e outra ocupa o cargo de vice-diretor da Repartição de Informações de Guerra dos Estados Unidos. O nome de uma delas apareceu na relação dos funcionários do Departamento de Estado após a sua reorganização. Algumas tornaram-se conhecidas como embaixadores ou diretores de escritórios de informação de governos exilados, e outras procuram transmitir os frutos de sua experiência como professores de direito internacional e assuntos internacionais em universidades americanas. E outras finalmente desapareceram por detrás dos muros da chamada fortaleza da Europa.

Entretanto, a experiência dessas pessoas é um tesouro que o mundo não pode arriscar a perder. São elas os pioneiros de uma profissão que está destinada a substituir amanhã parte das antigas

funções que diplomatas e estadistas desempenhavam no mundo de ontem.

Por estranho que possa parecer, esse serviço civil internacional funcionava. As hierarquias de serviço eram estabelecidas através de critérios nacionais; pessoas oriundas de cinco continentes, pertencentes a culturas e civilizações diferentes, ocupavam mesas vizinhas — e uma administração comum trabalhava a contento dos Estados-Membros, no meio de arraigados conflitos nacionais, sociais e políticos.

Qual a filosofia do fato? Quais foram os métodos empregados para a consecução desse feito inacreditável? Quais os defeitos dessa grande experiência e quais as lições que ela sugere?

Procuraremos responder a essas perguntas nas páginas que se seguem.

Chegou o tempo de irmos preparando com antecedência tudo o que possa razoavelmente ser preparado para o restabelecimento das atividades internacionais após a presente catástrofe. Como há muitos fatores desconhecidos, ser-nos-á impossível considerar a maquinaria internacional do futuro em todos os seus detalhes. Ainda não podemos prever a forma que assumirá o organismo ou assumirão os organismos que eventualmente substituirão a Liga das Nações. A organização internacional do futuro apresentará certamente uma grande diferença de caráter, conforme se reconstrua a Liga ou se crie um tipo diferente de organismo internacional. Entretanto, do ponto de vista administrativo, os problemas não serão muito diferentes do que eram antes; eis porque nos parece proveitosa a discussão de alguns desses problemas à luz da experiência de Genebra.

Muito dessa experiência não pode ser encontrado em relatórios e minutas, ou, se registrado, é inteligível mesmo para os que, de fora, confiam exclusivamente em material documentário. Assim, o principal repositório de informações e a fonte precípua de interpretações devem ser procurados no testemunho pessoal dos atuais e dos antigos funcionários da Liga, ora dispersos pelo mundo inteiro. Se não se fizer um esforço para reunir todo esse material, há o perigo de que a maior parte dêle fique perdida. Tendo estado em contacto, por mais de dez anos, com vários serviços políticos e não políticos da Secretaria da Liga, o autor pode reivindicar certa experiência prática em que basear suas observações. Por outro lado, a cessação de seu contacto com a Secretaria dá-lhe liberdade para falar sem restrição oficial.

## I. STATUS DO CHEFE DO ORGANISMO INTERNACIONAL

O artigo VI do Pacto da Liga, base constitucional das atividades da Secretaria permanente, estipula que a "Secretaria compreenderá um secretário-geral e tantos secretários, com seu pessoal, quantos forem necessários". O parágrafo 3 estabelece que "os secretários e o pessoal da Secretaria serão nomeados pelo secretário-geral com aprovação do Conselho", e o parágrafo 4 dispõe que "o secretário-geral atuará nessa qualidade em tôdas as reuniões da Assembléia e do Conselho". Apenas uma indicação a mais se encontra no Pacto quanto ao papel do secretário-geral: é a indicação do artigo XI, segundo o qual, em caso de emergência, "o secretário-geral, a requerimento de qualquer Membro da Liga, convocará imediatamente uma reunião do Conselho".

Mesmo se nos faltasse o apoio da evidência na literatura contemporânea, ressaltaria da própria fraseologia do Pacto que, na mente dos redatores do instrumento, a chefia da Secretaria permanente deveria caber a um funcionário administrativo e não a um orientador político. Somente para os assuntos de pessoal é que foram conferidos amplos poderes ao Secretário-geral. Mas nem mesmo essa posição semi-ditatorial em questões de pessoal teria sido concedida se os redatores do Pacto tivessem podido prever o desenvolvimento subsequente da Secretaria da Liga, cujo quadro de pessoal compreendia 664 funcionários em 1930, quando a Liga alcançara o seu apogeu (1).

E' fácil ver em retrospecto que a concepção do chefe do setor executivo como uma espécie de funcionário superior foi um erro básico na constituição original da Liga. A simples designação do cargo como "Secretário-Geral" e não como "Chanceler", como foi a princípio sugerido, é indicação clara do desejo de restringir a função a um campo limitado de responsabilidades. Ademais, a escolha da pessoa para o cargo de primeiro secretário-geral deu nova indicação da intenção dos autores do Pacto. Sir Eric Drummond pertencia ao serviço diplomático britânico e nada o destinava à missão ímpar que foi chamado a cumprir, a não ser o grande interesse que demonstrara pelos trabalhos da Comissão da Liga das

(1) Na mesma época, a Repartição Internacional do Trabalho empregava 424 funcionários, e a Corte Permanente de Justiça Internacional empregava 24.

Nações, realizados em Paris. Esse homem, entretanto, conseguiu destacar-se com a importância do trabalho que lhe foi confiado e com o desempenho que deu a sua tarefa. Se lhe faltava imaginação, êle demonstrava respeito pela imaginação dos outros e estava pronto a assumir riscos, enquanto permanecia essencialmente um funcionário britânico. Não era um chefe capaz de inspirar homens, mas era certamente mais do que um administrador hábil e organizador capaz. Sir Eric poderia ter passado à história como pioneiro e protótipo do administrador internacional do futuro, se o seu prestígio não tivesse subseqüentemente sofrido um abalo com a aceitação de um cargo de embaixador e com a sua identificação com as políticas de Sir John Simon e Neville Chamberlain. A figura do criador da maquinaria da Liga tentando apaziguar Mussolini, quando embaixador de S. M. Britânica em Roma, era mais do que podiam suportar aqueles que se haviam habituado a vê-lo durante treze anos como a encarnação do espírito de Genebra.

## II. O RECRUTAMENTO DO PESSOAL INTERNACIONAL

Em uma conferência pronunciada no Sidney Hall de Oxford, F. P. Walters, antigo subsecretário geral da Liga, fez um relato gráfico do dilema enfrentado pelo primeiro secretário-geral: devia o trabalho de secretaria da Assembléia, do Conselho e dos outros órgãos da Liga ser confiado a um quadro de pessoal composto de delegações nacionais? Seria possível a existência de um serviço civil internacional? Sir Maurice Hankey, que, convidado, recusara servir como primeiro secretário-geral, era favorável a uma organização baseada na representação nacional para o então futuro organismo internacional. Sir Eric Drummond habilmente decidiu desde o início "organizar o seu quadro de auxiliares como um serviço civil internacional, devendo cada funcionário agir somente de acordo com instruções do secretário-geral e no interesse da Liga, independentemente da política de seu governo" (2).

Deve ter sido uma aventura inédita essa em que Sir Eric se envolveu. Não havia precedente que pudesse guiá-lo na escolha de sua momentosa decisão. As uniões e repartições públicas interna-

cionais existentes, como a União Postal Universal, com seu pequeno quadro de funcionários, não constituíam termo de comparação; também o serviço civil multi-nacional da velha monarquia austro-húngara, recrutado de onze nações, não podia servir de padrão, pois que era baseado na fidelidade a um Estado soberano, sedimentada lentamente durante centenas de anos. Ademais, o exemplo dos organismos inter-aliados da guerra precedente sugeria mais um sistema de delegações do que um serviço civil internacional. Sem embargo, quase não há discordância no que toca ao acerto da decisão de Sir Eric, e é muito improvável que qualquer outra futura agência internacional reverta ao sistema de representação nacional.

Nenhuma das pessoas originalmente chamadas a auxiliar o secretário-geral na escolha dos seus auxiliares tinha qualquer experiência anterior em administração de pessoal. Aparte o princípio de criar um serviço civil internacional, em lugar de uma administração multi-nacional, composta de núcleos nacionais, a idéia diretriz era fazer nomeações só depois que a necessidade administrativa tivesse surgido em cada caso individual, em vez de criar de antemão o quadro administrativo para necessidades que ainda não se tinham apresentado.

Esse *modus procedendi* deu resultado por causa da fascinação do serviço na Secretaria da Liga e da atração dos salários, em comparação com os que eram pagos aos funcionários públicos nos países do continente europeu. Os ordenados da Liga eram generosos mas não excessivos se comparados com os dos funcionários diplomáticos quando a serviço no estrangeiro. A aplicação errônea de padrões nacionais de salários levou a falsas comparações, avaliações paradoxais e a polêmicas cujo calor só pode ser explicado pela situação de geral pobreza e inveja então reinante na Europa. O membro búlgaro da Seção Financeira, por exemplo, recebia um salário que, em ouro, era equivalente a várias vezes o salário do Primeiro Ministro da Bulgária e, não obstante, o seu padrão de vida em Genebra era incomparavelmente mais baixo do que o do primeiro magistrado no seu país.

Abstraindo-se da maioria dos funcionários franceses, os quais, de um modo geral, viviam abaixo de suas rendas e podiam, por isso, economizar, a maioria dos altos funcionários gasta-

(2) "Administrative Problems of International Organization", Barnett House Paper nº 24 (London University Press, Humphrey Milford, London, 1941).

va todo o seu salário. Deveres de representação concorriam para isso, além da necessidade de mandarem os filhos para serem educados no país natal. Sem dúvida as instituições educacionais suíças estavam entre as melhores do mundo, mas o sistema escolar suíço não podia qualificar os filhos dos funcionários suecos e rumenos para a vida profissional em seus respectivos países (3).

Justificava-se, pois, ter-se tomado em devida conta, na fixação dos salários internacionais, o fato de residirem os funcionários internacionais fora da sua terra natal, como também se justificava, do mesmo ponto de vista, a isenção tributária que fez parte das imunidades diplomáticas garantidas aos funcionários da Primeira Divisão (4). Argumentos similares aplicam-se ao pessoal intermediário e subalterno (2.<sup>a</sup> e, até certo ponto, 3.<sup>a</sup> Divisão). Por ocasião do relatório Lytton, somas consideráveis foram oferecidas por agentes japonesas ao pessoal subalterno para uma divulgação prévia desse documento. A tentativa, é grato dizer, fracassou completamente.

Aos poucos foram-se desenvolvendo regras e procedimentos para o recrutamento do pessoal internacional, os quais, por fim, foram consolidados no Regulamento do Pessoal, do qual uma cópia era entregue ao candidato escolhido acompanhada do decreto de nomeação, assinado pelo secretário-geral (5). Como esse Regulamento é dificilmente acessível ao grande público, será de algum valor

---

(3) A naturalização de funcionários internacionais na Suíça estava praticamente excluída, porque os funcionários da Primeira Divisão gozavam de imunidade diplomática e, por conseguinte, nem eram contribuintes suíços, nem residentes no sentido legal.

(4) A expressão "Primeira Divisão" foi usada por influência da prática administrativa britânica. De acordo com o relatório do "Comitê dos 13" (1930), esta Divisão "compreende o pessoal que torna efetivas as resoluções da Assembléia, do Conselho e dos órgãos da Liga, e realiza o trabalho preparatório em que se devam basear as decisões dos diversos órgãos; constitui-se dos atuais membros de Seção e de funcionários ocupantes de postos mais elevados".

(5) As citações que se seguem são do regulamento publicado em março de 1932. As várias alterações introduzidas pelo secretário-geral, especialmente depois de 1937, têm sido geralmente negligenciadas, porque foram ditadas mais pelas exigências de uma situação de emergência do que pela evolução normal da administração internacional.

documental acompanhar os comentários e apreciações seguintes, sobre passagens do mesmo (6).

O artigo 9.<sup>o</sup> do Regulamento do Pessoal estabelece que "todos os cargos da Secretaria serão abertos igualmente a homens e mulheres". Esse dispositivo reflete a considerável influência que os grupos feministas puderam mobilizar no início do longo armistício. As mulheres encontraram, comparativamente falando, menos obstáculos dentro da administração de Genebra do que em qualquer outra administração pública, não excluindo o serviço civil britânico, cujo setor diplomático, a esse tempo, ainda estava fechado ao sexo feminino. Na primeira década da existência da Liga, mais de uma dúzia de mulheres ocuparam elevadas posições administrativas: Uma delas, *Dame Rachel Crowdy*, era encarregada das seções conjuntas do Ópio e dos Assuntos Sociais. Quando as rédeas da Secretaria passaram das mãos do secretário-geral britânico para as do seu sucessor francês, o papel administrativo e a importância funcional das mulheres baixaram lentamente. As vagas deixadas por mulheres não continuaram daí por diante a ser sempre preenchidas por mulheres. *Dame Rachel Crowdy* já tinha sido substituída por um diplomata sueco no tempo de *Sir Eric*; *Miss Nancy Williams*, que por muitos anos chefiara o departamento do pessoal e se revelara chefe capaz, embora um pouco vacilante, foi sucedida por um funcionário tcheco.

Para sermos justo com M. Avenol, o segundo a ocupar o cargo de secretário-geral, devemos dizer que essa orientação retrógrada não era consequência apenas de suas opiniões e gostos pessoais, mas refletiam uma tendência geral. Uma das primeiras consequências do declínio do governo democrático na Europa foi o decréscimo da participação das mulheres nas várias administrações européias. Encontrar mulheres com as necessárias qualificações técnicas e com experiência tornou-se cada vez mais difícil. Os círculos onde se podiam recrutar essas mulheres foram pouco a pouco desaparecendo.

O artigo 10 do Regulamento do Pessoal é dedicado ao "recrutamento na Primeira Divisão". Ele é mais revelador nas omissões do que nas

---

(6) Embora de circulação limitada, o Regulamento do Pessoal não é um documento confidencial; não há, portanto, quebra de segredo oficial na publicação desses excertos.

especificações. Segundo êsse artigo, o recrutamento "será efetuado com especial atenção ao caráter internacional da Secretaria e à importância de se assegurar a colaboração de nacionais dos vários Estados-Membros da Liga". A expressão "especial atenção ao caráter internacional" é propositalmente vaga, mas implica uma série de aspectos importantes: necessidade de recrutar o tipo de pessoa mais bem qualificada para o trabalho internacional e necessidade (de nenhum modo complementar) de distribuir os cargos disponíveis mais ou menos em partes equitativas pelos vários Estados-Membros. O secretário-geral encontrou-se frente ao problema de conciliar uma justa distribuição dos cargos pelas diferentes nacionalidades com a necessidade de, simultaneamente, assegurar o preenchimento das vagas disponíveis com os melhores candidatos, homens e mulheres.

A Secretaria tinha que ser uma representação adequada das diferentes nacionalidades, culturas e regiões participantes de sua organização, mesmo que uma representação proporcional dos Estados-Membros em relação a sua importância ou sua contribuição ao orçamento da Liga não pudesse ser encarada. Teria sido absurdo negar à Rússia Soviética um ou vários postos na Secretaria depois de sua entrada para a Liga, mesmo se no momento não houvesse vagas (7). Um Membro representando 1/6 do ecúmeno estava indubitavelmente habilitado à representação no quadro do pessoal.

O desejo legítimo, por parte da direção do organismo, de fazer a Secretaria realmente representativa dos países participantes da Liga foi logo tomado por êsses países como um direito positivo

(7) Na verdade a Rússia Soviética nunca pretendeu mais de um posto na Secretaria — o cargo puramente político de sub-secretário geral — nem mostrou o desejo de participar das várias atividades da Secretaria. A explicação oficial dessa atitude era que a URSS não dispunha de administradores qualificados em número suficiente para preencher outros lugares na Secretaria. Moscou provavelmente receiava que, afastados do seu controle e de sua imediata supervisão, alguns cidadãos soviéticos caíssem vítimas do contágio capitalista e comesçassem a duvidar da superioridade do sistema soviético. Outra explicação é que o Kremlin, com essa atitude, desejava mostrar o seu desinteresse pelas atividades não políticas da Liga. O fato de nunca terem os russos apresentado candidato para qualquer posto na Repartição Internacional do Trabalho, apesar de muito instados para isso, aumenta o peso dessa interpretação.

de ter funcionários de suas nacionalidades nomeados para a Secretaria. Alguns países não hesitaram em exercer pressão aberta sobre o secretário-geral, pressão que por vêzes se aproximava da chantagem.

A qualidade do pessoal internacional foi o segundo aspecto importante implícito no trecho citado do artigo 10. Recrutar colaboradores do tipo conveniente era tarefa delicada e difícil, que não podia ser realizada satisfatoriamente mediante simples regras e padrões; exigia indubitavelmente, do órgão encarregado das nomeações, um tratamento intuitivo das qualidades humanas.

### III. QUALIFICAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

Para quem está de fora pode parecer que indivíduos inteiramente desnacionalizados, internacionalistas por temperamento e cosmopolitas por educação e tendência, sejam os mais qualificados para o serviço internacional. Tal opinião, entretanto, não é subscrita por aqueles que conhecem o assunto por dentro. Até aos mais fanáticos aderentes da Liga a experiência ensinou que representantes da tribu cosmopolita de *globe trotters* e pessoas sem pátria nem raízes eram, se não inúteis, certamente muito menos úteis do que os típicos franceses, poloneses, ingleses, ou tchecos, os quais, embora permanecendo nacionais em atitudes e reações, mostraram-se convencidos da necessidade de um organismo internacional. Somente aquele que fôsse capaz de acomodar suas características nacionais à crença na necessidade de uma ação internacional por parte da Liga estaria capacitado a servir com real proveito numa organização cuja tarefa era conciliar as aspirações nacionais com a ação internacional.

Tal síntese foi quase alcançada praticamente durante a primeira década de existência da Liga. A Secretaria tornou-se uma entidade coletiva, devotada apaixonadamente a seu labor supra-nacional; nunca foi utópica nem pacifista à maneira sentimental. Isso foi possível mediante o sistema de dar preferência a candidatos cuja fôlha de serviços, experiência, escritos ou atividades públicas mostrassem profunda simpatia pelos propósitos fundamentais da Liga e que, ao mesmo tempo, tivessem conquistado e mantido o respeito e a boa vontade das autoridades de seus países.

Eu gostaria de ilustrar o método de recrutamento usado relatando a maneira pela qual eu

mesmo ingressei na Secretaria em 1930. Na Seção de Informações vagara-se um pòsto para o qual eu parecia qualificado pelas minhas atividades anteriores, minha idade e meu conhecimento de línguas. Candidatando-me a êle, como o fizeram cem outras pessoas, fui submetido por M. Comert, diretor da Seção de Informações, durante longa caminhada pelo Parque Saint James, a um exame sem formalismo mas muito rigoroso. Fui interrogado sòbre os motivos que me induziram a candidatar-me ao pòsto — o que era feito aparentemente com o fim de descobrir se eu tinha conhecimento em questões de cooperação internacional em grau que me fizesse aproveitável na Secretária da Liga. Era uma espécie de teste filosófico, uma sondagem da minha *Weltanschauung*. Aprovado nesse vestibular, o Ministério do Exterior do meu país foi solicitado a manifestar-se sòbre os vários candidatos de minha nacionalidade. Procurando obter dos governos estrangeiros pelo menos um consentimento tácito o Secretário-geral ganhava uma espécie de garantia colateral.

Também se faziam nomeações de modo menos pessoal. Nos últimos anos o método de exame formal teve emprêgo mais amplo e tornou-se por fim a regra, especialmente para ingresso nas seções técnicas. Teòricamente o sistema de exames parecia mais eqüitativo, capaz de evitar favoritismos arbitrários e indevidos; mas, na prática, colocava a administração ante problemas quase invencíveis, salvo no caso de nomeação para função técnica, caso em que um tipo especializado de treinamento era exigido. Um dos maiores obstáculos era peculiar à administração internacional: a diferença de nível educacional de candidatos vindos de países tão diferentes como a China e a Grécia. Era extremamente difícil elaborar um tipo de exame que não beneficiasse involuntariamente certos candidatos, em virtude do método estandardizado de formular questões e atribuir-lhes grau; e, mesmo quando se conseguia vencer êsse obstáculo, restava outro, de outra ordem. A maior parte das pessoas que se candidatavam a um lugar na Primeira Divisão já tinham alcançado autoridade profissional e por isso não gostavam de se submeter a exame. O principal valor, embora negativo, dos exames, era talvez êsse de dar à Liga uma salvaguarda

contra os candidatos de segunda ordem, que apresentavam em seu favor forte pressão nacional.

Sob outro ponto de vista, a diferença de nível educacional não foi obstáculo tão grande como pareceu à primeira vista. Certos graus universitários constituem ótimo denominador comum, quer o candidato seja inglês, rumeno ou chileno. As qualificações exigidas para altos cargos administrativos são muito semelhantes nos países de cultura ocidental. O problema só se torna complicado quando se trata de pessoas pertencentes a culturas ou raças inteiramente diferentes. Um indú ou um chinês educado e treinado em seu próprio país certamente representará melhor a Índia ou a China do ponto de vista da psicologia nacional. Sem embargo — deixando de lado a questão do idioma — a sua falta de familiaridade com os costumes do mundo ocidental e com as tradições e técnicas administrativas do ocidente poderão inutilizá-lo praticamente para a rotina diária de uma repartição internacional — e também para o seu próprio país. A solução encontrada foi o recrutamento de asiáticos treinados em Londres ou Paris, familiarizados por conseguinte com os hábitos e tradições administrativas do ocidente. Se êsse compromisso deu bom resultado no caso de alguns chineses, demonstrou-se insatisfatório no caso dos indús, porque muitos dêles não podiam ser considerados representativos de seu país. Alguns dêles eram mais "Oxford men" do que expoentes dos descoordenados milhões da Índia, mais britânicos do que os seus colegas genuinamente anglo-saxões. E' verdade que o Japão podia apresentar candidatos eficientemente preparados para o trabalho, altamente qualificados, inteiramente ocidentalizados na aparência exterior, mas essencialmente japoneses quando colocados ante dilemas criados pela evolução sinistra da política do micado.

Um dos mais sérios problemas que desafiam a capacidade do chefe de pessoal de uma repartição internacional pode ser resumido no seguinte: proficiência de linguagem *versus* capacidade geral. Vinte anos de experiência em administração internacional mostraram que o pendor natural para idiomas está freqüentemente em razão inversa de outros dotes e qualificações. No caso de pessoas cuja língua de origem era o inglês ou o francês — os dois idiomas oficiais da Liga — o problema era de pequena importância, embora o conheci-

mento suficiente de ambos os idiomas (8) fôsse exigido de qualquer funcionário. As pessoas provenientes de nações de língua diversa estavam em situação de desvantagem porque, além do idioma pátrio, deviam conhecer perfeitamente um dos idiomas oficiais e suficientemente o outro, de modo a poderem desempenhar sua tarefa. Embora a falta de qualificações gerais não possa ser compensada pela experiência nem pelo conhecimento de rotinas, o conhecimento deficiente de línguas pode ser equilibrado, até certo ponto, por qualquer pessoa inteligente. Por êsse motivo, o requisito de bem conhecer o inglês e o francês em vez de melhorar baixava o nível da administração internacional, sem falar na tendência para aumentar desproporcionadamente a percentagem de funcionários de língua inglesa ou francesa, que o mesmo apresentava. Sou de opinião que a facilidade em aprender línguas deve, no futuro, ser relegada a um plano de menor importância no programa geral de qualificações para a função administrativa internacional.

Isso nos leva a outro ponto importante e muito negligenciado na administração internacional. A experiência tem mostrado que funcionários internacionais recém-recrutados, oriundos de administrações nacionais, ou outras atividades profissionais, necessitam, quase sempre, de cerca de um ano para alcançarem o nível de eficiência que deles se deve exigir. Em Genebra o treinamento era feito exclusivamente em serviço. O preparo dado por escolas superiores, como o Instituto Superior de Estudos Internacionais de Genebra, era de natureza puramente científica, com vista especial ao Direito Internacional. Êsse preparo familiarizava os estudantes com problemas de relações e governo internacionais, mas quase nada com os problemas administrativos; nada se fazia, nem no Instituto de Relações Internacionais de Genebra, nem em nenhuma das escolas ou colégios de diplomacia da Europa, como a *Konsular Akademie*, de Viena, para instruí-los nas exigências técnicas da diplomacia ou da administração internacional. Como a maioria dos funcionários da Primeira Divisão foram recrutados em idade relativamente madura

(em comparação com os serviços diplomáticos e afins dos diversos países), o problema foi de menor importância no passado; mas coincidindo com a contração progressiva dos serviços internacionais, êle levou a uma falsa e perigosa distribuição de idades na Secretaria da Liga — erro que deverá ser evitado por qualquer futura administração internacional. O mundo de após-guerra provavelmente testemunhará não apenas o restabelecimento das atividades internacionais, mas também uma expansão extraordinária de organizações internacionais públicas, semi-oficiais e particulares de tôdas as categorias, abrangendo vários domínios da atividade humana. Todavia, seria errôneo confiar exclusivamente no treinamento em Serviço. Os futuros organismos internacionais deverão recrutar jovens que estejam dispostos a fazer da administração internacional sua carreira vitalícia. Por isso, um estudo sistemático das possibilidades e dos métodos de treinamento para o serviço em repartições internacionais futuras deve ser recomendado a autoridades e instituições acadêmicas que pretendam preparar-se para o futuro o mais antecipadamente que fôr possível.

Considerando as dificuldades que acompanham o recrutamento de funcionários internacionais, é verdadeiramente digno de nota o fato de ter a administração genebrina cometido tão poucos erros nesse terreno, enquanto permaneceu dona de sua casa. Essa situação modificou-se com o aparecimento dos governos autoritários ou totalitários, cuja expansão intensa e extensa ameaçou a Secretaria em seus fundamentos.

#### IV. A HOMOGENEIDADE DA SECRETARIA PRIMITIVA

O núcleo da Secretaria da Liga das Nações compunha-se de um corpo de pessoas extraordinariamente capazes, apaixonadamente dedicadas à idéia da Liga e ligado por lealdade pessoal ao primeiro secretário-geral. Êsses membros da primeira hora tinham sido recrutados na maioria entre funcionários dos organismos técnicos interaliados. Êles tinham aprendido a apreciar o alcance das organizações supra-nacionais, tinham adquirido experiência pessoal na direção de comitês mistos e estavam desejosos de colocar os seus conhecimentos a serviço da colaboração de tempo de paz; estavam preparados para colocar as conveniências da Liga acima da predileção pessoal pelos pontos de vista de seus próprios governos. Isso se aplica especialmente aos britânicos, inclusive aos provenientes

(8) A experiência de Genebra provou que os britânicos "insulares", apesar de sua decantada incapacidade em aprender línguas, eram muito mais rápidos no domínio do francês do que os franceses na aquisição do conhecimento mínimo de inglês necessário para o serviço de uma administração bilíngüe.

dos Domínios. Esses funcionários britânicos eram certamente os únicos que seguiam com firmeza o objetivo, justos, imparciais e internacionais em sua prática diária. Tendo se empenhado mais ativamente na derrota da Alemanha, eram entretanto os menos influenciados por preconceitos contra os seus inimigos da véspera.

O mesmo pode-se dizer dos primeiros funcionários franceses, mas com a reserva de que êsses, consciente ou subconscientemente, identificavam o tratado de Versalhes com a justiça internacional e eram mais "political-minded" do que os seus colegas britânicos. Quanto aos "neutros" da primitiva Secretaria, foram êles recrutados não em seus países, mas principalmente em Londres ou Paris, onde a maioria dêles tinha mostrado opiniões definidas pelos aliados durante a guerra. Se a atmosfera da Secretaria era claramente interaliada nos primeiros anos, não era entretanto exclusivista nem nacionalista, e a própria Secretaria favoreceu, mais do que os governos e os povos dos Estados que a compunham, tudo o que concorresse para vencer a demora na admissão da Alemanha à Liga.

A homogeneidade da Secretaria sofreu o primeiro desafio quando o fascismo assumiu o poder na Itália. Esse acontecimento criou, tanto para o secretário-geral da Liga como para o diretor da Repartição Internacional do Trabalho, a situação nada invejável de terem como colaboradores todo um grupo de funcionários em oposição ou impopulares ao próprio governo — em muitos casos incapazes de levarem a cabo as simples tarefas de aproximação. O valor funcional dessas pessoas ficava assim diminuído em um aspecto muito importante.

Essa situação gerou um agudo dilema durante os primeiros dez anos de fascismo. Mussolini professava simpatia por Genebra e apresentava-se como amigo da paz; procurava provar que o fascismo, sendo uma instituição interna, não era de forma alguma incompatível com os ideais da colaboração internacional (9). A Itália ocupava lugar proeminente como membro permanente do Conselho e ainda cooperava grandemente na maior parte dos inumeráveis comitês da Liga. Além

disso, o sentimento geral de que a Itália tinha sido tratada injustamente na Conferência da Paz e a opinião de que o fascismo era, pelo menos em parte, uma resposta ao desapontamento que a nação experimentara no ajuste de Paris, levou à preocupação de evitar tudo que fôsse passível de ferir os sentimentos italianos e levar a Itália a romper os laços que mantinha com os vencedores de ontem. Em tais circunstâncias, o secretário-geral era forçado a escolher entre o desejo de conservar velhos colaboradores de confiança ou separar-se dos elementos liberais e democráticos do contingente de funcionários italianos. A primeira solução importava, nas circunstâncias consideradas, em sacrificar o que parecia ser o interesse superior da cooperação internacional a considerações de pessoal; por outro lado, dispensar funcionários anti-fascistas equivalia a sacrificar a exigências políticas a base em que se erigira a administração internacional. Dispensar funcionários pelo fato de serem êles leais à Liga em vez de o serem a seu governo significaria prejudicar as bases humanas em que repousava tôda a administração.

Em justiça a Sir Eric, deve-se dizer que, ao contrário de seu sucessor, êle fez sérios esforços para conservar-se independente de pressões externas, apoiando funcionários cujo afastamento era desejado, às vêzes até com grandes inconvenientes para si próprio. Mas, infelizmente, êle era incapaz de preservar as prerrogativas que o próprio Pacto garantia. Cedia lentamente, combatendo, é verdade, pelas posições individuais, mas cedia, e assim preparava terreno para mais sérias defecções futuras. Situação semelhante enfrentava o diretor da Repartição Internacional do Trabalho. A Secretaria e a Repartição começaram a trocar os italianos "liberais", que não se achavam dispostos a fazer as acomodações necessárias, por pessoas mais em harmonia com a nova filosofia e técnica do governo italiano; ou ofereciam lugares a personalidades fascistas, relegando os velhos funcionários italianos de confiança a funções técnicas.

Como naquele tempo o governo fascista ainda desejava conservar-se dentro do "círculo encantado" e, além disso, ainda não tinha adotado uma política de franco revisionismo e dinamismo nos negócios internacionais, as conseqüências não foram imediatamente visíveis. Os novos funcionários italianos permaneciam em atitude de inteira cooperação. Como grupo, eram mais italianos do

(9) Se o bombardeio e a ocupação de Corfú em 1933 mostraram claramente os perigos inerentes à política exterior fascista, a evacuação posterior dessa ilha em virtude da pressão exercida pela Conferência dos Embaixadores sugeriu a disposição de Roma em não forçar situações e evitar qualquer rompimento com os seus antigos aliados.

que fascistas. Essa situação tinha de mudar quando a política exterior italiana começou a se afastar da linha geral de cooperação aliada. Mas só com a entrada da Alemanha para a Liga foi a administração internacional submetida à primeira prova séria de continuidade. O subsequente afastamento dos italianos e japoneses de seus antigos aliados e a formação de uma frente revisionista, unida na antipatia para com os métodos e processos de Genebra, expuseram de mais a mais à destruição aquela unidade psicológica e a extraordinária harmonia de propósito característica dos primeiros anos. Como pôde Genebra resistir a essa prova?

#### V. O DESAFIO REVISIONISTA E ANTI-DEMOCRÁTICO

Com a entrada da Alemanha para a Liga e a conseqüente inclusão de alemães no seu quadro de pessoal, surgiu uma série de problemas novos para a administração de Genebra. Os funcionários alemães muito naturalmente introduziram nova apreciação dos problemas internacionais. O seu interesse concentrava-se nas questões de igualdade de situação para os países vencidos, sobre revisionismo, desarmamento e problemas de minorias. Eles gostavam de desafiar opiniões já aceitas como coisas evidentes pelos funcionários mais antigos. Um esforço muito grande de imparcialidade passou súbitamente a ser exigido da maioria dos funcionários cujas simpatias instintivas estavam naturalmente com Londres e Paris.

O segundo problema que a presença dos alemães em Genebra acarretou foi a ameaça à homogeneidade do pessoal internacional. A maioria dos funcionários mais antigos tinha feito da Liga a sua carreira; eles tinham contratos vitalícios e tinham cortado todos os laços que os ligavam às respectivas administrações nacionais. Nenhum deles esperava, nem lhes tinham sido prometidas, colocações oficiais no caso de voltarem à pátria, enquanto os alemães, na maioria, eram funcionários do governo em licença durante o tempo de sua permanência em Genebra; esperavam voltar para a Alemanha e retomar suas antigas atividades no serviço diplomático da Wilhelmstrasse ou nos departamentos de onde tinham temporariamente se afastado. Eles nunca fizeram aquêle rompimento com o passado, que lhes teria permitido transferir a sua inteira fidelidade para Genebra. Por outro lado, trouxeram considerável experiência administrativa, uma atitude funcional e

aquela presteza germânica em obedecer ordens, que é pelo menos tão típica do alemão médio como a inclinação para servir a Alemanha acima de tudo. Enquanto Berlim não os impediu de servir à Liga lealmente, eles foram, em conjunto, funcionários exemplares, bem utilizáveis embora não dinâmicos, e nunca despertaram antipatias nem desconfianças entre os seus colegas vindos de outros países (10).

No caso dos italianos, a atitude amistosa adotada pelo fascismo nos primeiros tempos impediu o sentimento de serem um corpo estranho no organismo da Liga. Com espanto, primeiro, com crescente apreensão, depois, os funcionários da Liga perceberam que os seus colegas italianos serviam como agentes de seu governo dentro da Secretaria, e guiavam sua conduta não pela lealdade à Liga, mas pela lealdade ao governo italiano.

Quanto mais progredia a atitude revisionista de Roma, mais os italianos se constituíam em "quisto" nacional em torno do fascista Paulucci di Calbole Barone, sub-secretário geral, representante típico de funcionário do Partido Fascista. Situação similar, embora menos extrema, surgiu em relação a outros funcionários, à medida que os países europeus, um depois de outro, iam abandonando seu regime democrático ou quase-democrático em favor de um sistema de governo autoritário, semi-fascista ou totalitário. Duplo problema assim se criava, consistindo em primeiro lugar na decrescente possibilidade de utilização de certos funcionários e, em segundo lugar, na dificuldade crescente em recrutar pessoal do tipo conveniente para o trabalho internacional.

Não há necessidade de nos determos no primeiro aspecto. Quanto ao segundo, tornou-se cada vez mais difícil selecionar candidatos que apresentassem conhecimento geral dos problemas internacionais e que, ao mesmo tempo, fossem aceitáveis para os respectivos governos. As mesmas qualidades que podiam fazer de um candidato vindo daqueles países um elemento ideal, já inva-

(10) Com duas exceções apenas, todos os antigos funcionários alemães da Liga chegaram a termos com os nazistas. Alguns até conseguiram triste celebridade, entre os quais Cecil von Renthe-Fink, ministro alemão na Dinamarca, quando da invasão desse país pelos nazistas, e o afável Dr. Nolda, cujo papel sinistro na invasão da Noruega foi revelado por Carl J. Hambro no relato que fez da invasão do seu país.

riavelmente o desqualificavam aos olhos de seu governo. Os candidatos com maior probabilidade de merecerem o consentimento do regime vigente em seus países eram os nacionalistas irreduzíveis, homens de partido, agentes potenciais. Dêse modo, o círculo de pessoas de onde o candidato vitorioso podia ser retirado, sem desconsideração para o governo em causa, estava tão reduzido que o secretário-geral tinha de nomear pessoas cuja escolha estaria fora de cogitações, tivesse êle conservado liberdade de ação. Essas pessoas seriam instintivamente consideradas elementos estranhos pelos seus colegas de Genebra, e elas também sentiriam a atmosfera genebrina desfavorável. Eram por sentimento e por temperamento inaptos para as novas funções.

Semelhante estado de coisas criou problemas muito além da questão comparativamente menor da fidelidade ou presteza na cooperação, pois ameaçou desmoralizar todos aquêles que permaneceram leais e determinados a prestar obediência à Liga acima da obediência a seu próprio país. Desde que começaram a se organizar grupos em termos nacionais ao invés de em bases profissionais, e a fazer o jôgo da política nacional dentro do organismo internacional, aquêles que conservavam a sua antiga lealdade e seus padrões de ética profissional colocavam os próprios países em nível de flagrante desvantagem. Houve épocas, na década dos trinta, em que os governos da Itália, Alemanha, Japão e Polônia eram informados por alguns de seus súditos na Secretaria da Liga dos passos mais confidenciais, enquanto Londres corria os riscos das situações desconhecidas. Se isso não assumiu proporções realmente perigosas foi devido, em parte, ao fato de Londres e Paris se acharem na ocasião empenhados em uma política de fraquezas e concessões ante a força e violência crescentes dos países totalitários e autoritários, e, em parte, também ao fato de terem tais acontecimentos ocorrido num tempo em que o centro da política internacional já começara a se deslocar de Genebra. O que acontecia ali já não era tão importante. Por êsse motivo, o declínio da ética internacional naquele centro não tinha mais as consequências que teria se acontecimentos similares tivessem ocorrido quando a influência da Liga estava em pleno apogeu, isto é, de 1925 a 1930.

## VI. CONDIÇÕES PARA UMA BOA ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

Não há uma fórmula mágica que permita o estabelecimento de uma administração internacional inteiramente eficiente e segura, mas existe uma série de condições que devem ser observadas na criação de uma boa maquinaria internacional.

A medida isolada mais importante consiste em proteger o funcionário internacional, tanto quanto fôr humanamente possível, contra pressões externas injustas. A maneira mais efetiva de fazê-lo consiste em manter o nível de salários comparativamente alto que prevalecia em Genebra; e a proteção será maior se forem concedidos contratos vitalícios à maioria dos funcionários, livrando-os assim de qualquer apreensão em relação ao futuro. As nomeações vitalícias são possíveis e praticáveis para a maioria daqueles que se dedicam a trabalhos de natureza política e técnica. O único argumento ponderável que se pode opor a essa orientação é o perigo de tais funcionários perderem o contacto com a vida nacional dos respectivos países. Todavia, êsse perigo pode ser ladeado com o expediente acadêmico do ano sabático, o qual permitirá aos funcionários retomar de tempos em tempos o contacto necessário com os seus concidadãos. Isso não impediria outro tipo de nomeação de duração mais curta, destinada principalmente aos funcionários empenhados em trabalho de ligação nos próprios países. Uma distinção muito clara deve, entretanto, ser mantida entre essas duas categorias, a fim de prevenir qualquer identificação do funcionário de fato internacional com o representante diplomático de seu governo dentro do organismo internacional. Além disso, conviria que o funcionário internacional fôsse protegido contra outras possibilidades de pressão mediante a criação de passaportes a serem emitidos pelo próprio organismo internacional e reconhecidos internacionalmente (11). Isso lhe permitiria viajar e cumprir seus deveres sem possibilidades de interferência clandestina por parte de funcionários diplomáticos e consulares do seu país de origem.

(11) Ao contrário do que geralmente se pensa, êsse passaporte nunca existiu. Uma tentativa da Assembléia no sentido de obter autorização para emitir tais documentos fracassou. Isso levou, na década dos trinta, à situação absurda de haver funcionários sem nacionalidade, por a haverem perdido pela desnacionalização, mas em gozo de privilégios diplomáticos devido à qualidade de membros da Secretaria da Liga, embora não possuíssem passaportes válidos.

A experiência de Genebra demonstrou que a administração internacional é possível e que, até certo ponto, pode dar bom resultado, mesmo sob condições particularmente desfavoráveis; que súditos de quarenta ou mais nações podem trabalhar em conjunto; e que diferenças de formação, origens sociais, educação e psicologia não constituem em si obstáculo insuperável à cooperação internacional. Sir Eric declarou uma vez, gracejando, que, nas disputas ocorridas durante a sua gestão nunca se envolveram funcionários de nacionalidades diferentes, como seria de esperar, mas sim funcionários da mesma origem. Num tempo em que as desuniões políticas e espirituais do mundo eram profundas, alemães serviam em Genebra sob as ordens de franceses, e ingleses serviam sob chefes japoneses, como se isso fôsse a coisa mais natural do mundo. As dificuldades surgidas no curso dos trabalhos foram devidas mais à diferenças de tradições e métodos administrativos do que a diversidade de psicologias.

Há uma lição muito significativa a retirar dessa experiência. Entre os membros da administração da Liga o papel representado pela nacionalidade foi menos importante do que se poderia legitimamente esperar, até o momento em que influências exteriores reavivaram artificialmente as barreiras. Todo grupo de funcionários dedicados à mesma tarefa, sujeitos às mesmas normas e regulamentos, e vivendo na mesma localidade, inevitavelmente tende para a criação de um *esprit de corps*. O trabalho em que se acham empenhados constitui mais do que um mero laço material. A Liga não era exceção a essa regra. Mais depressa do que se poderia pensar, formou-se entre os funcionários internacionais de Genebra esse *esprit de corps*, uma psicologia comum e uma defesa comum contra os estranhos. Esse denominador comum foi a participação no trabalho da Secretaria e logo se tornou mais forte do que qualquer profissão anterior ou mesmo divergências nacionais. Tal estado de coisas teria certamente continuado e dado

origem a um tipo definido de funcionário internacional, não tivessem a desorganização crescente da vida internacional, a crescente divergência dos regimes políticos de cada país, a necessidade crescente, de parte de cada funcionário, de procurar colocação eventual em seu próprio país, a dificuldade de assimilar os recém-recrutados, pertencentes a raças diferentes, retardado e até impedido a evolução.

Se alguma uniformidade pôde ser alcançada em Genebra entre 1920 e 1935, por um organismo cuja influência política entrou em declínio em 1928, em um mundo que revertia a passos largos ao velho sistema de poderes políticos ilimitados, é lícito supor que, sejam quais forem as dificuldades de uma ação coletiva futura, elas não residirão na constituição e funcionamento de um serviço civil internacional. Embora tivesse faltado à Liga qualquer vestígio de soberania, e apesar de ter a segurança individual do funcionário sofrido crescente ameaça à medida que aumentava a anarquia internacional e à medida que as influências estranhas encontravam campo cada vez maior para interferirem — a determinação comum mostrou-se mais poderosa do que os elementos de desintegração.

Como seria incomparavelmente mais fácil o processo se a associação descuidada que foi a Liga pudesse ser substituída, findo o presente conflito, por um organismo compulsório e coercitivo de ação Internacional! Esse novo organismo conquistaria em pouco tempo a mesma lealdade e o mesmo devotamento das velhas administrações nacionais. O governo internacional que fôsse um governo efetivo e não fictício não teria a menor dificuldade em criar um serviço civil igual, se não superior, ao de qualquer país isolado. Essa administração teria uma base única para o recrutamento de seus colaboradores e atrairia as inteligências mais vivazes e desinteressadas das diferentes nações; podia alistar a *élite* de uma geração inteira para a sua tarefa de incomparável fascínio.