

# Autonomia na limitação: instituições multilaterais e promoção da paz na trajetória de Sergio Vieira de Mello

## Autonomy in limitation: multilateral institutions and promoting peace in the path of Sergio Vieira de Mello

Diego Santos Vieira de Jesus\*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 45 a 53]

### Introdução

“Salvar o mundo” é uma ambição gigantesca para um funcionário de poderes limitados numa organização internacional repleta de inadequações e falhas. Sergio Vieira de Mello não se aproximava do “heroísmo cosmopolita” que parece sugerir Power (2008) no título da biografia do representante especial do secretário-geral das Nações Unidas no Iraque, morto em 2003 após a explosão de um homem-bomba que lançou um caminhão contra o quartel-general da ONU em Bagdá. Porém, administrando as limitações das funções que lhe couberam, Vieira de Mello conseguia agir pragmaticamente para mitigar o sofrimento de muitos que vivem nesse mundo, apesar de ter conquistado poucos sucessos perenes. A sua trajetória entrelaça-se a uma outra narrativa simultânea: a história do sistema internacional contemporâneo, marcado por desafios complexos – como guerras civis, fluxos de refugiados, genocídio e terrorismo – que atravessam fronteiras e exigem soluções complexas nem sempre rápidas e baratas. Na interação dessas narrativas, o funcionário de disciplina ferrenha demonstrava flexibilidade para aliciar lideranças políticas poderosas e capacidade de reflexão sobre a ambivalência de grandes potências quanto às instituições internacionais e as limitações que impunham ao pleno funcionamento dessas instituições na promoção da paz.

Tais críticas tinham pouco efeito na transformação das práticas políticas desses Estados. Ainda assim, organizações internacionais como as Nações Unidas poderiam ser agentes de mudanças limitadas e circunscritas, mas, ainda assim, de mudanças. Mesmo acumulando frustrações em face da incapacidade gradual da ONU de conter o colapso da situação de segurança em diversos locais do planeta, Vieira de Mello dispunha da vantagem de três décadas de experiência na organização para buscar novos modos de ação política, os quais ressaltassem a mobilização de recursos para a criação de lei e ordem, a compreensão da diferença na sua dimensão de riqueza e a defesa da dignidade individual (Power, 2008, p.19-30).

A partir da reflexão sobre a interação da trajetória profissional de Sergio Vieira de Mello com a dinâmica de atuação das instituições do Sistema das Nações Unidas nas quais ele se destacou, o argumento central deste artigo é o de que as principais falhas na promoção da paz e da segurança pelas instituições multilaterais como a ONU advêm da divisão e da dispersão dos Estados membros mais fortes, que utilizam instrumentalmente instituições a fim de manter e ampliar seu poder quando as circunstâncias permitem, escolhem racionalmente se vão obedecer ou não a regras que eles mesmos criaram e, ao relegarem tais instituições em segundo plano quando seu interesse

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – IRI / PUC-Rio e da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro – ESPM-RJ (dsvj@puc-rio.br).

político assim determina, criam lacunas de atuação facilmente aproveitadas por beligerantes em situações de crise político-social e humanitária em focos de tensão ao redor do planeta. Porém, dada tal circunstância, a emergência de novas ameaças no sistema internacional pode motivar mudanças localizadas e circunscritas ao atrair a atenção dos Estados para o papel das organizações internacionais na promoção da legitimidade; no desenvolvimento do diálogo com as partes envolvidas nas disputas; na construção de segurança e na desestabilização das hierarquias no relacionamento com a diferença. Diante dos constrangimentos dos Estados mais poderosos sobre a atuação dessas organizações e de seus funcionários, é ainda assim possível que as organizações e seus funcionários obtenham autonomia no aproveitamento de janelas de oportunidade para a realização de ações que minimizem o sofrimento de tantas populações ao redor do planeta, mesmo que de forma limitada.

A seguir, explorarei como as instituições multilaterais refletem o equilíbrio de poder vigente no sistema e são limitadas nos seus esforços de promoção da paz, mas, mesmo assim, podem ser relevantes na minimização dos efeitos deletérios de crises políticas que levam à instabilidade no sistema internacional contemporâneo, ainda que de maneira circunscrita. Antes de tecer as considerações finais, explorarei a busca de margens de autonomia para atuação dessas instituições e de seus funcionários, dentro das limitações colocadas pelos Estados, ao longo da trajetória profissional de Sergio Vieira de Mello.

## A autonomia limitada das instituições multilaterais

Mearsheimer (1990; 2001, p.362-363, 366-367) ressalta que a anarquia no sistema internacional – vista como a ausência de um corpo soberano que proteja um Estado em relação ao outro – compele Estados racionais a adotar estratégias ofensivas, procurando ampliar sua força relativa na busca por autodefesa; nesse sentido, há, no argumento do autor, uma íntima relação entre a segurança dos Estados e a necessidade de maximização de poder. Ao conceber que a agressão pode ser vista em certas ocasiões como o melhor caminho para se acumular poder às custas dos rivais, o autor demonstra que, como os Estados não estão satisfeitos com a segurança que possuem, eles têm intenções agressivas, embora nem todos os Estados tenham capacidades relativas para agir sob essas intenções.

Com relação às instituições multilaterais, Mearsheimer (1995; 2001, p.363-366) ressalta que Estados mais poderosos como as grandes potências podem criar instituições a fim de manter e ampliar seu poder, ou seja, as instituições – entendidas como conjuntos de regras que estipulam as formas em que os Estados devem cooperar e competir com os outros – são regras criadas por Estados racionais, os quais escolhem racionalmente se vão obedecer ou não a tais regras que eles mesmos criaram. Assim, tais instituições apenas refletem os cálculos de auto-interesse de atores preocupados com ganhos relativos e a distribuição de poder no sistema. Justamente por não afetarem o comportamento dos Estados de forma independente e serem submissas a esses Estados, as instituições não são capazes de impedir que eles atuem como maximizadores de poder; nesse sentido, são incapazes de promover a paz. Disso, conclui-se que as instituições refletem a distribuição de poder no sistema e são utilizadas instrumentalmente por Estados a fim de satisfazer seus objetivos de acordo com as circunstâncias. Na visão do autor, quando há divisão e dispersão entre os atores com mais recursos de poder, eles podem relegar tais instituições em segundo plano se acreditam que outros meios podem permitir a satisfação de seus interesses fundamentais. O resultado do abandono e da marginalização de tais instituições, em diversas circunstâncias determinados pelo interesse nacional dos Estados mais poderosos, é a criação de lacunas de atuação facilmente aproveitadas por beligerantes em situações de crise político-social e humanitária em focos de tensão ao redor do planeta.

Porém, mesmo diante de tal limitação na promoção da paz, as instituições multilaterais ainda podem oferecer prescrições para ação em situações de escolha, carregando normas com o sentido de obrigação – principalmente as de maior nível de formalidade, estabelecidas por acordos assinados entre atores governados pelo Direito Internacional.

O desenvolvimento de normas legais por meio de instituições pode influenciar o comportamento dos atores num momento em que tais normas provêem explicações adequadas para as ações. O processo discursivo de explicação, justificativa e persuasão pelo qual os atores aprendem a cooperar pode também ser, ao mesmo tempo, um processo de reconstrução dos seus interesses em termos de compromissos compartilhados. Ao mesmo tempo, as instituições multilaterais podem, em certas circunstâncias, estabilizar expectativas e reduzir os custos de transação de mal-entendidos posteriores, conflitos e disputas, trazendo uma maior ênfase na previsibilidade (Chayes & Chayes, 1998, p.118-127).

No caso específico das organizações multilaterais como as Nações Unidas, tais instituições podem conduzir as provisões de tratados regulatórios e assumir responsabilidade pela sua implementação, funcionando como arena focalizada e intensificada de justificação pública capaz de intensificar o conteúdo do discurso e elevar a importância das normas. A discussão sobre o escopo e o significado das normas nos procedimentos formais da organização amplia seu caráter de autoridade. O conteúdo de normas substantivas torna-se mais transparente nos debates nas organizações, e as questões de aquiescência podem ser trabalhadas por meio de procedimentos organizacionais, geralmente resultando em recomendações ou resoluções que levam a parte recalcitrante a rever sua posição (Chayes & Chayes, 1998, p.118-127). Nesse sentido, mesmo diante das limitações impostas pelo uso instrumental pelos Estados, as funções específicas dessas organizações podem girar em torno da facilitação da negociação e da implementação de acordos, da resolução de disputas, da administração de conflitos e da condução de atividades operacionais como assistência técnica e formulação de normas e do discurso internacional. Mais que isso, tais organizações podem atuar como representantes das comunidades, permitindo aos Estados criar e implementar valores coletivos e verificar o cumprimento dos compromissos internacionais (Abbott & Snidal, 1998, p.4-5)

Dentre os atributos funcionais dos quais derivam essas funções que fazem com que Estados prefiram tais organizações a outras formas de institucionalização, Abbott & Snidal (1998, p.4-5) destacam a propriedade de centralização. As organizações internacionais viabilizam a centralização de atividades coletivas por meio de uma estrutura concreta e estável, bem como de um aparato administrativo de apoio. Na crença de vários Estados, essa característica maximiza a eficiência das atividades coletivas e os efeitos da organização nos entendimentos, no ambiente e nos interesses desses atores. As funções de centralização – a posse de uma estrutura organizacional concreta e estável e de um aparato administrativo que gerencia atividades coletivas – permitem às organizações múltiplas atividades. Elas trazem fóruns estáveis de negociação, que permitem respostas rápidas a desenvolvimentos imprevistos e reforçam normas aceitas. Ao modelarem o contexto político das interações estatais, tais instituições criam fóruns especializados, em geral de forma mais eficiente que um arranjo descentralizado ou informal. Além de criarem espaços para coalizões políticas, as organizações internacionais reforçam a ligação de áreas temáticas, situando-as em estruturas organizacionais comuns e incorporam os termos precisos da interação interestatal, que, em geral, levam à formulação de estruturas organizacionais, como comitês especializados, secretariados com funções de consulta e de apoio na coordenação, na estruturação de agendas e pesquisas, na promoção de negociações e na ampliação do fluxo de informação. Aproveitando a organização centralizada e de pessoal da organização para conduzir atividades coletivas, os Estados aproveitam-se da atuação de organizações formais, que podem superar os custos em termos de dinheiro, recursos humanos e restrições à ação unilateral (Abbott & Snidal, 1998, p.10-16).

## A autonomia na limitação na trajetória de Sergio Vieira de Mello

Por mais ambiciosas que fossem, as lições deixadas por Vieira de Mello ao longo de sua carreira no sistema das Nações Unidas estão bem longe de perpassar o idealismo ingênuo e trazem contribuições importantes para o debate contemporâneo acerca do papel das organizações internacionais na promoção da paz e da segurança e, de

forma mais ampla, para a construção de um sistema internacional mais estável. A legitimidade de missões da ONU era fundamental para que as intervenções externas na dimensão doméstica dos Estados não fossem recebidas com hostilidade imediata pelas suas populações, embora apenas a legitimidade não bastasse: Vieira de Mello sabia que a legitimidade somente resultaria de habilidades tangíveis na promoção de melhorias concretas para tais sociedades e de sensibilidade aprimorada no respeito às regras internacionais e à cultura e à opinião das populações locais. Além disso, o pragmatismo na consideração dos interesses das diversas partes envolvidas num conflito implica muitas vezes a omissão e o consentimento em relação às ações de líderes e grupos promotores de barbáries, mas o diálogo com genocidas e instigadores de guerras era visto como necessário para que se pudessem extrair concessões desses indivíduos, entender as causas de atrocidades e buscar meios de evitar sua recorrência. A promoção da liberdade perpassa a superação do medo; por isso, medidas como retorno de refugiados, promoção de democracia e direitos humanos e recuperação de infra-estrutura pós-conflito não seriam suficientes para o sucesso de planos para Estados enfraquecidos se a lei e a segurança não fossem reconstruídas domesticamente. A “responsabilidade de proteger” indivíduos da violência era prerrogativa do governo nacional, mas, quando Estados arruinados ou repressivos não o fizessem, deveria caber à comunidade internacional a contenção dessa violência. A segurança fincava as bases para a conquista da dignidade, mas, para tal, era necessário o conhecimento denso das sociedades nas quais as organizações internacionais atuavam. Logo, o ponto central para Vieira de Mello não era se o envolvimento nos problemas internacionais era necessário, mas sim a forma como ele deveria ser feito (Power, 2008, p.30, 563-574).

Essas lições apresentadas foram aplicadas por Vieira de Mello com diferentes níveis de sucesso no desenrolar da sua carreira e refletem o desenvolvimento de seu pragmatismo diante das principais transformações internacionais do período em foco, desde a transição do absolutismo juvenil ao pragmatismo da ação política em áreas de tensão até a aplicação desse pragmatismo na administração de regiões e novos Estados e a dificuldade de preservar o pragmatismo no mundo pós-11 de setembro de 2001. Uma avaliação precisa dos méritos e limitações das ações das instituições do Sistema ONU em algumas das principais áreas de conflito no planeta nas três últimas décadas é possível a partir do acompanhamento dessa trajetória. No começo da carreira no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) em 1969, tal instituição passava por um momento de transição: a ênfase nos refugiados europeus da época da Segunda Guerra Mundial mudava para África e Ásia, em que as guerras de descolonização geravam novos fluxos de refugiados. Vieira de Mello logo percebeu que os necessitados nessas regiões – como os refugiados sudaneses retornados após o acordo de paz de 1972 – não desejavam simplesmente ajuda de emergência, mas auxílio para o desenvolvimento. Porém, ao passo que a organização revelava capacidade de oferecer ajuda básica a pessoas em fuga, sua ação tinha impacto limitado no longo prazo, pois os governos eram bem menos dedicados ou hábeis na prevenção de crises e na reconstrução de sociedades (Andrade, 1996; Power, 2008, p.44-49).

O pragmatismo de Vieira de Mello evidenciou-se no Líbano em 1978, quando o então consultor político do comandante das forças de paz da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil) aprendeu que era preciso travar conhecimento com os grupos armados para a obtenção de concessões e a conquista da paz. Contudo, as limitações à atuação das forças de paz não demoraram a aparecer: no mundo bipolar da Guerra Fria, as superpotências preocupavam-se mais com o congelamento dos conflitos do que com a sua resolução, e as divergências entre israelenses e palestinos acirravam-se, em especial quando Israel invadiu novamente e ocupou totalmente o Líbano. Os oficiais e as autoridades civis da Unifil, cujo objetivo era o monitoramento de retirada das tropas de Israel, teriam pouca capacidade de ação (Edde, 2001). Já como diretor do escritório do Acnur na Ásia em 1988-89, enquanto contribuía para a resolução do deslocamento dos refugiados vietnamitas tentando convencer os Estados envolvidos a permitir que as triagens do Acnur fossem realizadas caso a caso, Vieira de Mello verificava o surgimento de uma nova ordem mundial em que os cidadãos poderiam ser protegidos de governos agressivos, mas não parecia ter consciência do despreparo das Nações Unidas para lidar com esses novos temas. Ele defendia em sua tese de doutorado a idéia kantiana de que a intervenção nos assuntos domésticos de outros Estados seria endossada se a

instabilidade de tal Estado ameaçasse a estabilidade de seus vizinhos e aplaudia a operação autorizada pelo ONU no Iraque durante a primeira Guerra do Golfo (Power, 2008, p.86-95); porém, o que nem ele nem a organização que tanto defendia pareciam antever era que, naquele novo sistema internacional, desenvolviam-se outras formas de legitimação da violência, que, em pouco tempo, desembocaram nas distinções entre Estados quanto ao direito de intervir: os mais fortes apelariam para tal recurso conforme seus interesses fundamentais fossem ameaçados.

Na nova ordem mundial, a missão de pacificação no Camboja após o acordo assinado pelas quatro facções do país em 1991 ofereceu a Vieira de Mello a chance de não apenas permitir que refugiados cambojanos voltassem a seu país a tempo de votar, mas compreender a natureza dos novos desafios daquela ordem, tendo em vista que o Conselho de Segurança delegara às Nações Unidas responsabilidade por tarefas militares, políticas e humanitárias. É notória a percepção de Vieira de Mello acerca da necessidade de articulação e de envolvimento de todas as facções envolvidas num conflito a fim de romper a espiral de violência e permitir a reunificação e a pacificação social. No caso em questão, tal tarefa pressupunha o diálogo com os genocidas do Khmer Vermelho, o que motivara críticas de defensores dos direitos humanos acerca da minimização, pelos mediadores internacionais, dos crimes cometidos pelo grupo (Terry, 2006). Contudo, esquecer o passado do grupo era tão difícil quanto pensar no futuro: embora o sistema das Nações Unidas cuidasse com relativa propriedade da tarefa humanitária a que se propusera, a organização mostrava-se absolutamente limitada na promoção de estratégias de reabilitação econômica e segurança física para a estabilidade do país no longo prazo (Lizáee, 2000).

Gradativamente, o compromisso de Vieira de Mello com a imparcialidade tornava-se de difícil sustentação: por mais que insistisse que as tropas de paz e a ajuda humanitária realizassem missões apolíticas, as crises na Bósnia e nos Grandes Lagos nos anos 90 denunciavam que imparcialidade confundia-se com cumplicidade de atos criminosos e que a ajuda aos necessitados pelas Nações Unidas poderia ser realizada de forma mais eficiente se antes fossem desenvolvidos meios de mobilizar o poder das grandes potências na contenção da agressão. Ficava clara, assim, sua falta de autonomia em relação aos Estados, mas ainda a existência de margem de manobra para minimizar o agravamento do quadro local. Após licenciar-se do Acnur para ingressar na Força de Proteção da ONU (Forpronu) na Bósnia – a primeira incumbida de missão humanitária no contexto de guerra total –, Vieira de Mello serviu inicialmente como alto dirigente da ONU em Sarajevo e depois se tornou chefe de assuntos civis em Zagreb. Ele acreditava que o trabalho humanitário poderia tornar a vida dos civis um pouco mais suportável durante a guerra. O progresso humanitário poderia ser manipulado por Vieira de Mello a fim de buscar um acordo entre os inimigos visando a prolongar a paz, sob a crença de que, ao minimizar a brutalidade sérvia, impediria a Otan de utilizar seu poder aéreo (McQueen, 2006). Porém, ao encobrir violações sérvias em vez de apelar para países ocidentais para conquistar ajuda sustentada – o que lhe rendeu o apelido “Sérbio” –, Vieira de Mello e a Forpronu acabavam limitando as expectativas de uma ação mais forte e contribuíam para que, ao fim de 1994, os EUA, a Rússia e os países da Europa Ocidental demonstrassem pouca determinação na resolução do problema. Com as posteriores revelações sobre o massacre de Srebrenica, os governos foram pressionados pela opinião pública, e as tropas de paz foram rotuladas como incapazes de proteger civis. Após o massacre de agosto de 1995, as tropas da ONU foram retiradas para que a Otan pudesse bombardear o território sérvio sem o risco de eliminar funcionários das Nações Unidas (Power, 2008, p.181-215, 247).

Nos Grandes Lagos, a comunidade internacional não só se colocara como expectadora do genocídio em Ruanda, como não demonstrara grande disposição para a mobilização de tropas a fim de prender os *génocidaires*. As grandes potências se mostravam satisfeitas em fornecer ajuda humanitária generosa. O Acnur buscava ajudar vítimas, não desmascarar criminosos, e assim dava passos pequenos em relação aos passos maiores que os governos de Ruanda e Zaire deveriam dar, bem como das grandes potências. Com a invasão do Zaire pelas forças de Paul Kagame para a eliminação dos hutus, os trabalhadores da ajuda humanitária procuravam persuadir os refugiados a voltar para Ruanda (Gourevitch, 2006). A consciência sobre a invisibilidade da ajuda humanitária – reconhecida pelo próprio

Vieira de Mello – apontou para a dispersão da Força Multinacional pelo Conselho de Segurança. Após receios de que a violência no Zaire se espalharia pelo seu entorno, o Acnur auxiliou a repatriação às pressas dos hutus da Tanzânia e não garantiu qualquer proteção internacional aos retornados a Ruanda. Cúmplices da repatriação forçada, o Acnur e Vieira de Mello foram alvos de críticas de grupos de direitos humanos por atenderem aos desejos dos maiores doadores da organização de ver campos de refugiados fechados (Power, 2008, p.221-243).

No auge do pragmatismo da ação política de Vieira de Mello, ele manteve contato com os talibãs no Afeganistão a fim de garantir o fornecimento de alimentos, remédios e serviços aos civis, de forma que o imperativo humanitário motivara críticas pesadas de defensores dos direitos humanos às Nações Unidas por aceitarem as normas do Talibã. A ação humanitária gerara danos involuntários como na Bósnia e nos Grandes Lagos, mas passou então a ser pragmaticamente vista como uma forma de ampliar a relevância da ONU em face das dificuldades da Otan no campo de batalha na província de Kosovo e também uma forma de avaliar os méritos e os danos colaterais de uma “intervenção humanitária”. Após a partida dos sérvios, Vieira de Mello liderou provisoriamente a missão mais ambiciosa da ONU após uma seqüência de fracassos: comandar Kosovo, com a prioridade máxima de proporcionar segurança aos civis. Dentre os desafios, o principal era a mobilização rápida de polícia, pessoal e dinheiro da ONU, em especial em face da ausência de lei, da abundância de refugiados kosovares que retornavam ressentidos com os sérvios e da desintegração das instituições responsáveis pela manutenção da ordem, o que levava a um ciclo de violência. Porém, enquanto sérvios se ressentiam da ONU por afastá-los do poder, kosovares se ressentiam da organização por administrar a província e negar a independência (Power, 2008, p.260-316).

O Timor Leste buscava libertar-se das forças indonésias desde 1975, e, em todo aquele período, as grandes potências não se mostravam dispostas a acabar com as atrocidades. Porém, após as catástrofes de Ruanda e Srebrenica, o pragmatismo de Vieira Mello sinalizava, segundo Power (2008, p.326-332), para a necessidade de defesa explícita de soluções, o desafio aos obstáculos políticos e o exercício de liderança moral em face do risco de milhares de vidas pela ONU. Diante das humilhações das missões de paz lideradas pelas Nações Unidas, uma força multinacional comandada pela Austrália foi enviada à região, motivando a rápida fuga de líderes militares e paramilitares indonésios do Timor Leste (Pinto & Jardine, 1997).

Revelando total desconhecimento das peculiaridades da área, a ONU tentou transpor os planos desenvolvidos para administração de Kosovo, e, para a realização de tal função, Vieira de Mello foi licenciado do cargo subsecretário-geral para assuntos humanitários na sede da organização e se tornou o representante especial do secretário-geral na área. Dotado de maior capacidade de se adaptar e de compreender as especificidades das populações do que as lideranças da organização em Nova York, Vieira de Mello prometia não repetir o Camboja e, assim, comprometia-se a desenvolver estruturas de governo funcionais e duradouras, que resistiriam após a sua retirada. Mesmo após indícios de um possível colapso da missão, Vieira de Mello concentrou-se na melhoria da polícia da ONU e na promoção da estabilidade no presente, vista como mais importante que a justiça imediata com a punição de culpados por crimes graves do passado. Assim, as conversações para a criação de um tribunal internacional como os de Ruanda ou da ex-Iugoslávia perderam força em nome da pressa na normalização da relação da área com a Indonésia e da realização de eleições presidenciais a fim de dar um passo importante na construção da independência e da autonomia do Timor Leste (Power, 2008, p.338, 360-361).

A dificuldade da manutenção de uma postura pragmática tornou-se ainda mais evidente num contexto internacional cada vez mais polarizado. Longe de ser o típico defensor dos direitos humanos e com mais experiência com o direito humanitário, Vieira de Mello assumiu o cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos em 2002. No mundo pós-11 de setembro, Vieira de Mello defendia o equilíbrio entre o direito de proteção dos cidadãos de um país em relação às ações terroristas e o respeito às regras internacionais, bem como a necessidade de compreender as motivações básicas das organizações terroristas. Da mesma forma com que

criticava os atos terroristas, denunciava violações dos direitos humanos pelos Estados. Porém, os desafios de sua nova função não despontavam somente no contexto do combate ao terrorismo: o Iraque de Saddam Hussein violava brutalmente os direitos humanos, e uma intervenção no perfil da que ocorrera no Timor Leste poderia ser baseada na “responsabilidade de proteger” seres humanos ameaçados pelos seus próprios governos. Embora o Iraque não representasse a “ameaça iminente” que a administração Bush alegara e a argumentação em prol da invasão fosse pouco convincente, Vieira de Mello sabia que a fase mais difícil ainda estaria por vir após uma provável derrubada do regime de Hussein: a tarefa de reconstruir um país heterogêneo étnica e religiosamente como o Iraque. Além disso, acreditava que os EUA, assim que atingissem seus objetivos militares, teriam de envolver a ONU na região para tentar recompor a sua imagem internacional prejudicada após a ação no Iraque, buscar legitimidade para o exercício do poder por meio do filtro multilateral das Nações Unidas e dividir os custos da reconstrução iraquiana, tendo em vista sua falta de conhecimento para o restabelecimento de Forças Armadas, o retorno de refugiados e a realização de eleições (Power, 2008, p.395-396, 411).

Embora tivesse pouco conhecimento sobre o Iraque, Vieira de Mello tinha experiência no auxílio a sociedades que saíam de períodos de conflito e tirania. Em junho de 2003, como representante especial do secretário-geral das Nações Unidas no Iraque para uma missão curta, estava determinado a observar bem antes de agir. Com a experiência vasta dos erros cometidos em ocasiões anteriores, tinha noção de que era preciso aprender mais sobre a sociedade iraquiana, em especial a influência dos clérigos poderosos sobre ela, e assim agir com mais autonomia em relação às forças da Coalizão. Embora reconhecesse o papel secundário que a ONU exercia no Iraque, tentava convencer a ele mesmo de que o povo iraquiano acreditava nas Nações Unidas como a promotora de sua soberania. Porém, o apelo ao conceito de “povo iraquiano” era cada vez mais difícil em face das profundas divisões naquela sociedade. A Coalizão mostrou-se receptiva à ajuda da ONU na organização das primeiras eleições livres no Iraque, esperança que Vieira de Mello nutria. Contudo após auxiliar na formação do Conselho Governante do Iraque, a influência de Vieira de Mello foi reduzida. Ele insistia num cronograma transparente para evitar a saturação do Iraque com soldados estrangeiros, mas os iraquianos não sabiam como e quando obteriam controle de seu próprio país (Power, 2008, p.433-489). Os setores mais radicais da sociedade iraquiana não viam a ênfase das Nações Unidas em assegurar o fim da ocupação o mais cedo possível. Aquilo, segundo tais setores, representava uma tomada de posição clara. O pragmatismo de Vieira de Mello mostrava-se, assim, bem mais difícil de se sustentar num contexto de divisões tão intensas.

## Considerações finais

A vida de Vieira de Mello foi eliminada no atentado contra o quartel-general da ONU em Bagdá em 2003, mas as lições de sua carreira, por mais que não tenham permitido a obtenção de resultados perenes, sinalizam para o aproveitamento de janelas de oportunidade de atuação política a fim de se conduzirem ações que minimizem o sofrimento de tantas populações ao redor do planeta, mesmo que de maneira restrita. Por trás da imagem do homem sedutor e de hábitos requintados, não estava presente um salvador do mundo, mas um funcionário de uma organização cheia de deficiências, que, embora jamais tenha pedido favores ao governo de sua terra natal ou se sentisse brasileiro ao longo de sua vida, serve hoje de motivo de orgulho num país carente de heróis. Vieira de Mello pode não ser um herói cosmopolita; porém, a partir da análise do entrelaçamento de sua trajetória profissional às principais transformações no sistema internacional contemporâneo, é possível refletir sobre a necessidade de questionar as hierarquias nas fronteiras que nos separam da diferença a fim de permitir a construção de maior estabilidade no sistema internacional contemporâneo, mesmo que de forma limitada.

## Referências bibliográficas

- ABBOTT, K.; SNIDAL, D. Why states act through formal international organizations. *Journal of Conflict Resolution*, v. 42, n. 1, p. 3-32, 1998.
- ANDRADE, J.H.F. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- CHAYES, A.; CHAYES, A. H. *The New Sovereignty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.
- EDDE, E.. *El Líbano en la história*. Jounieh, Libano: Apóstoles, 2001.
- GOUREVITCH, P. *Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias. Histórias de Ruanda*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- LIZÁEE, P. *Peace, power, and resistance in Cambodia: global governance and the failure of international conflict resolution*. Basingstoke: Macmillan, 2000.
- MCQUEEN, C. *Humanitarian intervention and safety zones: Iraq, Bosnia and Rwanda (Rethinking Peace and Conflict Studies)*. Palgrave Macmillan, 2006.
- MEARSHEIMER, J.J. The false promise of international institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1995.
- PINTO, C.; JARDINE, M. *East Timor's unfinished struggle: inside the Timorese resistance*. Boston: South End Press, 1997.
- POWER, S. *O homem que queria salvar o mundo – Uma biografia de Sergio Vieira de Mello*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- TERRY, F. *Condemned to repeat?: the paradox of humanitarian action*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2006.

## Resumo

A partir da reflexão sobre a interação da trajetória profissional de Sergio Vieira de Mello com a dinâmica de atuação das instituições do Sistema das Nações Unidas, o argumento central deste artigo é o de que as principais falhas na promoção da paz e da segurança pelas instituições multilaterais como a ONU advêm da divisão e da dispersão dos Estados membros mais fortes, que utilizam instrumentalmente instituições a fim de manter e ampliar seu poder e criam lacunas de atuação facilmente aproveitadas por beligerantes em situações de crise político-social e humanitária em focos de tensão ao redor do planeta. Dada tal circunstância, a emergência de novas ameaças no sistema internacional pode motivar mudanças localizadas e circunscritas ao atrair a atenção dos Estados para o papel das organizações internacionais na promoção da legitimidade; no desenvolvimento do diálogo com as partes envolvidas nas disputas; na construção de segurança e na desestabilização das hierarquias no relacionamento com a diferença.

## Abstract

From the reflection on the interaction of the professional career of Sergio Vieira de Mello with the dynamic performance of the institutions of the United Nations system, the central argument of this paper is that the major flaws in the promotion of peace and security by multilateral institutions like the UN come from division and dispersion of the stronger members, that use instrumentally institutions to maintain and expand their power and create gaps in performance easily exploited by combatants in political and humanitarian crisis



situations around the world. Given this circumstance, the emergence of new threats in the international system can lead to localized and confined changes by attracting the attention of states to the role of international organizations in the promotion of legitimacy, the development of dialogue with the parties involved in disputes, security building and the destabilization of the hierarchies in the relationship with the difference.

Palavras-chave: Instituições multilaterais; Sergio Vieira de Mello; Organização das Nações Unidas

Keywords: Multilateral institutions; Sergio Vieira de Mello; United Nations

Recebido em 10/02/2014

*Aprovado em 25/02/2014*