

A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NA GUERRA CIVIL SÍRIA: CONFLITOS DE INTERESSE E IMPASSES ENTRE OS P5 E A CONSEQUENTE FALTA DE RESOLUÇÃO PARA A QUESTÃO

Fernanda Guimarães¹
Patrícia Nasser de Carvalho²

Introdução

A demanda de resolução de conflitos que representam ameaças à paz e à segurança internacional é o principal motivo para a existência e operação do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O órgão em questão, ao longo de sua trajetória, permitiu deliberações em âmbito multilateral acerca das maiores crises humanitárias da modernidade, buscando meios legítimos para alcançar a paz e a estabilidade entre os povos.

A forma como o Conselho de Segurança opera é intrínseca à sua conformação, funcionando sob uma dinâmica exclusivista e hierarquizada em meio à comunidade internacional. Dessa forma, as pautas trazidas para discussão dentre as reuniões realizadas pelos países membros do órgão são analisadas sob perspectivas tendenciosas, orientadas sob a influência dos interesses nacionais das nações envolvidas nos procedimentos decisórios acerca da operacionalidade do órgão, sobretudo os membros permanentes que detêm

1 Graduada em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista do programa de pesquisa, monitoria e extensão Pronoturno REI. Áreas de interesse: relações internacionais, segurança internacional, estudos estratégicos. E-mail: ffe-guimaraes@gmail.com.

2 Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: patricianasser@cedeplar.ufmg.br.

poder de veto.

O artigo em questão analisa o caso da guerra civil Síria, eclodida em 2011 a partir dos eventos denominados de Primavera Árabe, buscando ilustrar como o Conselho de Segurança pode ser usado para a instrumentalização de interesses individuais e nacionais de seus países membros na região em questão, considerando a relevância uma multiplicidade de aspectos geoestratégicos, políticos, econômicos e militares. Além disso, há também o envolvimento de outros atores não-estatais, como grupos de milícias e organizações terroristas que emergem neste cenário como outros elementos que representam ameaças à segurança internacional.

O objetivo central deste trabalho, portanto, é demonstrar que a falta de intervenção direta por parte do Conselho de Segurança no conflito civil na Síria é proveniente do constante embate entre os países membros do órgão, motivados por seus interesses polarizados e antagônicos a respeito desta questão, de forma que o uso do veto em diversas resoluções impediu que o Conselho de Segurança deliberasse a respeito da tomada de ações práticas para uma resolução adequada da crise humanitária em território sírio. Assim, a atuação das Nações Unidas nesta questão continuará estagnada em função das divergências de interesses demonstradas pelos países com maior poder decisório dentre a mais alta instância securitária da organização.

A primeira seção deste artigo fornece uma definição do Conselho de Segurança e explicação acerca de sua operacionalidade de forma legítima em acordância com os princípios basilares das Nações Unidas. A segunda seção constitui uma contextualização da guerra civil síria e da constituição do regime totalitário da família Assad, responsável direto pelas violações de direitos humanos que escalararam o conflito à condição de crise de segurança global e o tornou passível de ser discutido no âmbito do Conselho de Segurança, bem como ocorre o envolvimento da comunidade internacional e diversos atores não-estatais na situação. A terceira seção trata da forma como o Conselho de Segurança se posiciona a respeito do conflito em questão, sendo reflexo da instrumentalização dos interesses nacionais dos seus países membros na região.

O Conselho de Segurança e a paz mundial

O Conselho de Segurança é o órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) cuja função é a manutenção da paz e segurança internacional. A estrutura que o origina é explicitada no Capítulo V da Carta das Nações Unidas e sua atuação é regida pelos Capítulos VI, VII e VIII. É dever do Conselho,

portanto, identificar a existência de ameaças à paz ou atos de agressão e imediatamente convocar as partes para o diálogo utilizando de meios pacíficos, e por conseguinte, recomendar métodos e termos de constituir uma resolução para a situação (Organização das Nações Unidas 2016).

A composição do Conselho de Segurança consta com cinco Membros permanentes³: China, França, Federação Russa, Reino Unido e Estados Unidos; juntamente de dez Membros não-permanentes eleitos a cada dois anos pela Assembleia Geral, sendo que a rotatividade visa contemplar, de forma abrangente, representações com diversidade geográfica. Estados que são membros das Nações Unidas, mas não do Conselho de Segurança podem participar de reuniões no âmbito do Conselho nas situações em que o tópico em discussão afeta diretamente seus interesses, no entanto, esta participação é desprovida da possibilidade de voto, de modo que os países apresentam caráter de observadores (Organização das Nações Unidas 2016).

A Carta da ONU institucionaliza as funções e poderes do Conselho de Segurança. Desta forma, por meio deste instrumento, é atribuído ao órgão o “monopólio sobre a autorização da coerção militar e não militar, resguardando o direito individual ou coletivo à autodefesa” (Amorim 1988, 7). As medidas tomadas sob a égide do Capítulo VII são as únicas manifestações que demonstram o uso de autoridade por parte do Conselho de Segurança, pois podem ser impetradas sem o consentimento de outros atores do sistema internacional.

Diante dos paradigmas atuais de governança global, o Conselho de Segurança deveria desempenhar as vias de um ator com participação ativa no que tange aos assuntos securitários da agenda global através do que, em teoria, deve ser a atuação conjunta de seus países membros. O Conselho de Segurança, portanto, executaria a interferência - incluindo ocasiões nas quais se observa a necessidade de recorrer ao uso da força - de forma multilateral em localidades nas quais ameaças à paz internacional se instalaram. Assim, o órgão permite que Estados viabilizem a intervenção direta em outros Estados, desde que em acordância com os princípios e procedimentos descritos na Carta das Nações Unidas, nas situações passíveis de representar uma crise à estabilidade global. Dessa forma, o Conselho de Segurança faz as vias de enforcement dos objetivos demonstrados pelos Estados membros em relação à resolução de situações críticas (Abbot e Snidal 1998).

A problemática se instaura quando, no desvio da teoria para a realidade, o Conselho de Segurança deixa de ser orientado pela coordenação multilateral de seus países membros e passa a ser o cenário de disputas de interes-

3 Denominados P5, a partir da sigla em inglês para Permanent Five.

se individuais, no qual agendas externas se sobrepõem em relação ao tópico em voga e a ação conjunta não se faz presente. Assim, o órgão se apresenta como “um lugar para a diplomacia codificada, ritualística, permeada por artifícios de protocolo, sutilezas de linguagem e táticas processuais que podem tanto mascarar quanto tornar mais evidente os interesses de seus membros” (Garcia 2013, 101). É notável, portanto, a grande assimetria entre as posições nacionais dos Estados membros inseridas em um âmbito multilateral, de forma que se resulta em inconstâncias na operacionalidade do Conselho de Segurança diante de diversos assuntos sensíveis à estabilidade da comunidade internacional.

A inconstância da atuação por parte do Conselho de Segurança decorrente deste quadro de sobreposição de interesses de seus membros componentes põe em evidência o questionamento acerca da assertividade do órgão em de fato assegurar a manutenção da paz e segurança global. De forma corrente nas relações internacionais modernas, a influência e eficácia da atuação do órgão nos tópicos mais sensíveis à comunidade internacional “parecem ter sido, vez por outra, preteridas diante da busca de objetivos de naturezas distintas” pelos países membros, sobretudo no quesito de “manter sua vigência em um mundo que tende a girar em torno dos interesses e do poder nacional” (Tomassini 1995, 222).

O aumento das funções destinadas às Nações Unidas desde décadas recentes e a diversificação do número e da complexidade dos problemas pelos quais a Organização se encarrega, dentre os quais se destaca o Conselho de Segurança e suas atribuições em uma ordem mundial multipolar que se instaurou no pós Guerra Fria, “acentuou a percepção do contraste entre resultados e promessas, a despeito de se reconhecer a limitada eficácia da ONU para negociar ou resolver esses problemas” (Tomassini 1995, 222). É principalmente evidente este contraste ao considerar o envolvimento do Conselho em complexos conflitos locais, nos quais estão presentes grande multiplicidade de atores em uma rede intrincada de ameaças à estabilidade global.

A configuração do Conselho de Segurança é regida por sua natureza hierarquizada, centralizadora e exclusivista. O Conselho é a única instância dentro do escopo das Nações Unidas na qual é vetada a ampla participação de todos os Estados membros da Organização. Além disso, dentro do próprio quadro de membros do órgão, há uma clara distinção entre os permanentes e os não-permanentes, de modo que o status da perenidade em ocupar as cadeiras do Conselho confere o beneplácito do uso de veto, conforme os interesses apresentados pelo país em meio às negociações (Amorim 1988). Dessa forma, torna-se problemática a possibilidade de aproveitar do Conselho de Segurança, e, por conseguinte, sua capacidade de ação coercitiva no cenário

internacional, como meio de instrumentalizar e legitimar interesses unilaterais na temática de segurança, sobretudo por parte de nações que ocupam posições elevadas em sua cadeia hierárquica.

A forma a partir da qual o Conselho de Segurança gerencia suas ações, seja por meio das discussões durante as reuniões com seus Membros ou na aplicação prática das disposições acordadas, é representativa do aspecto principal que perpassa sua composição, ou seja, a observância de interações de forma multilateral inseridas em uma conjuntura altamente hierárquica e excludente. Dessa forma, a gerência da operacionalidade demonstrada pelo Conselho de Segurança é submetida à dinâmica que emana de sua configuração, sendo os atores que ocupam posições mais elevadas em meio a esta hierarquização, ou seja os membros permanentes depositários do poder de veto, os viabilizadores - ou, em certos casos, os impedidores - do exercício operacional do Conselho de Segurança (Abbot e Snidal 1988).

O caso da guerra civil da Síria iniciada em 2011 é um acontecimento que representa ameaças à manutenção da estabilidade da segurança em escala global, sendo ilustrativo de como pode ocorrer o envolvimento de atores estatais e não-estatais em eventos de relevância para o sistema internacional, de acordo com suas aspirações geopolíticas em relação às suas agendas externas.

O fato de o conflito sírio ter tomado proporções enormes em termos de destruição do patrimônio, óbitos, deslocamento de pessoas e contingente de feridos faz com que este seja configurado como uma crise humanitária que urge pela intervenção por parte de potências que denotam os recursos, mecanismos e da capacidade de atuação para reduzir o quadro de danos. Dessa forma, a situação foi encaminhada para discussão no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No entanto, a ação destas potências - e, por conseguinte, do Conselho de Segurança - acerca da situação síria está constantemente instrumentalizada por seus planos estratégicos na região, bem como por suas aspirações geopolíticas no tocante ao cenário internacional. Como resultado, se observa a impotência do órgão ao lidar com a situação e a consequente prorrogação da crise em questão.

A conformação singular do Conselho de Segurança que denota aspectos altamente hierarquizados e exclusivistas, como a existência de membros permanentes e a possibilidade do uso de veto por estes atores, em certa medida, pode ser considerada como um elemento que corrobora com a falta de ação do órgão no tocante à crise humanitária na Síria. Ao permitir que potências relevantes na área de segurança internacional obtenham o poder de veto em meio às deliberações do Conselho, a própria dinâmica e estrutura do órgão impossibilita que qualquer resolução seja firmada no âmbito destas discussões desde que o conteúdo acordado vá de encontro às agendas externas

destes atores. Dessa forma, o órgão não apresenta desempenho suficientemente exitoso ao lidar com a situação na Síria.

A guerra civil na Síria e o envolvimento da comunidade internacional

A situação na Síria é proveniente de instabilidades intrínsecas ao processo de construção de seu Estado Nacional e as movimentações políticas decorrentes da tentativa de manutenção da ordem, no plano doméstico, em meio a esta conjuntura. A história síria, desde sua independência dos domínios franceses em 1946, foi marcada por uma sucessão de golpes até 1971, período no qual a família Assad ascendeu ao comando do Estado com a presidência de Hafez al-Assad. Em 2000, a partir da morte do então presidente, seu filho Bashar assume a liderança por meio de manobras políticas do partido Baath, e assim permanece até momentos atuais (Zahreddine 2013).

A ascensão da família Assad à chefia do Estado sírio foi executada e suportada pelo aparato da força militar, considerando a incompatibilidade dos Assad e sua origem alauíta em meio a uma nação predominantemente sunita. No entanto, mesmo o sustentáculo proveniente do monopólio da força não foi mecanismo suficiente para assegurar estabilidade ao regime instituído pelos Assad. O objetivo popular de alavancar o país sob a doutrina islâmica desencadeou o processo de tentar derrubar o governo de Assad e seu partido do poder. A elevada impopularidade demonstrada pelos altos dirigentes do Estado sírio, sobretudo Bashar, se materializa por meio da vulnerabilidade política, violência para com civis e o envolvimento de demais atores internacionais. Estes fatores, em conjunto, serviram para o escalonamento de um quadro de instabilidades que evoluíram em magnitude e complexidade, originando a guerra civil na Síria (Hall 2013).

A composição da sociedade síria, para além da precariedade das condições socioeconômicas observadas no país, é um dos principais fatores que constituem as motivações para a eclosão de um conflito interno, pois há uma nítida situação de disputa étnica e religiosa. Em 2000, ano no qual Bashar ascendeu ao poder, o grupo religioso predominante eram os sunitas, compondo quase 70% da população, seguidos pelos alauítas, contabilizando 11,3% do contingente populacional de sírios. O restante demográfico era caracterizado como cristãos, drusos e xiitas, representando 11,2%, 3,2% e 3,2% da população, respectivamente. Além disso, em meio à sociedade síria, também há minorias étnicas relevantes, como os curdos, armênios e refugiados palestinos (Zahreddine 2013). Assim, é nítido que o desenho demográfico sírio

contribuiu para acentuar questões de disputas e conflitos, de modo que é um desafio difícil atender às aspirações e interesses que emanam de grupos tão diversos e manter a coesão em meio a este cenário propício às divergências.

O uso do monopólio da força como forma de manter a coesão social, ou pelo menos criar a ilusão de que existia uma estrutura ordenada e harmônica observável na população, representa outro fator motivador para o acirramento de conflitos na Síria. A criação de um exército que responde diretamente às ordens presidenciais, ao utilizar de recursos bélicos e violência como aparatos para inibir perturbações da ordem pública e coibir manifestações de contrariedade para com o governo instituído, demonstra o elemento tirânico e autoritário dos governos Assad. No entanto, este mecanismo de manutenção da coesão social por vias forçadas e coercitivas se tornou catalisador da insatisfação generalizada que assolou a população síria e, posteriormente, se manifestou na forma de uma crise interna incontornável (Furtado, Roder e Aguilar 2014).

A situação de disputas e insatisfação no território sírio foi exacerbada considerando o contexto de manifestações e protestos que ocorreram no Oriente Médio e Norte da África a partir do final de 2010, com o intuito de modificar a ordem política vigente nestas localidades e clamando por tratamentos mais humanitários para com as populações destas localidades, o que foi denominado por acadêmicos das ciências sociais de Primavera Árabe. O fenômeno em questão incentivou movimentos na sociedade síria na medida em que demonstrou a possibilidade de realizar conquistas políticas relacionadas à democracia através da ação civil, mesmo em meio a uma estrutura governamental autoritária e centralizada, como a observada na maioria das nações desta região. O caso da Síria é emblemático no Oriente Médio, pois demonstra a insurgência de grupos que, mesmo sendo demograficamente majoritários, contudo, não encontravam representatividade e participação política e, portanto, buscavam condições de administração estatal que atendessem às suas demandas e expectativas (Ramos 2015).

A guerra civil na Síria, desta forma, eclodiu em 2011 a partir da repressão deferida por parte do regime de Bashar às tentativas de movimentações pró-democracia, visando vocalizar as insatisfações da população em relação ao governo sírio e seu legado de repressões desde o golpe de Estado que permitiu a ascensão da família Assad ao poder. As manifestações populares foram respondidas com ações violentas por parte do governo, na tentativa de encerrar as atividades de oposição (Rocha, Julio e Machry 2016).

O conflito observado na Síria, desde os seus primórdios, obteve o envolvimento de atores influentes da comunidade internacional, notadamente os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A

influência de atores externos é proveniente da manifestação de interesses políticos, econômicos e militares que estes nutrem em relação à Síria, ao considerar que a nação é um ponto estratégico para veicular sua influência na região do Oriente Médio. Assim, a guerra civil síria tomou proporções que extrapolam as fronteiras nacionais, de modo que passou a ser considerado um conflito de nível global e, portanto, uma ameaça à paz e segurança internacional (Furtado, Roder e Aguilar 2014).

O governo de Bashar al Assad sempre contou com oposição por parte dos Estados Unidos da América. A partir da eclosão da crise síria, os Estados Unidos forneceram recursos financeiros, bélicos e treinamento militar aos rebeldes, sob a alegação de que Assad estaria fazendo uso de armamento químico para reforçar sua capacidade coercitiva perante à população síria e, assim, como contraparte no conflito, era necessário prover condições suficientes para que os grupos de oposição conseguissem fazer frente às ações extremamente violentas que o governo executava. A administração de Obama, portanto, deixou claro o intuito de impetrar uma intervenção em território sírio, mesmo que esta ação não envolvesse o desembarque de tropas no país, de modo que seria possível efetuar a retirada do governo vigente e instaurar um regime de transição. Desta vez, porém, um regime suscetível às demandas estadunidenses (Pautasso e Rocha 2017).

Uma vez que a oposição recebia suporte por parte dos Estados Unidos, a ditadura de Assad era objeto de respaldo da Rússia e, posteriormente por influência desta, também pela China⁴. As relações entre Síria e Rússia datam desde a independência da nação, em 1946, período no qual o cenário global vivenciou a Guerra Fria. Nos anos 1980, a União Soviética demonstrou interesse em tornar a Síria uma espécie de representante no Oriente Médio, com o objetivo de adquirir uma área sob a qual poderia usar para exercer influência na região. Assim, o bloco socialista estabeleceu uma via para estender seus domínios a mais uma localidade estratégica. O jogo de equilíbrio de poder militar e econômico frente ao bloco capitalista, sobretudo os Estados Unidos, era então mantido, de acordo com os preceitos da disputa característica deste período (Luz 2012).

As parcerias sírio-soviéticas firmadas desde o começo do governo de Hafez al Assad, a partir da década de 1970, constituem o marco de laços mais estreitos entre as nações. O final da Guerra Fria, na década de 1990, e o consequente desmantelamento da União Soviética, no entanto, não provocaram alterações substantivas no cerne das relações internacionais entre a Síria e a

⁴ É importante ressaltar que a posição chinesa em relação ao governo sírio é justificada pelo alinhamento que a política externa daquela nação apresenta em relação ao comportamento russo no cenário internacional (Piccolli, Machado e Monteiro 2016).

Rússia. Mesmo com a morte de Hafez, a Rússia continuou a prestar apoio à administração levada pelo seu sucessor, Bashar, até mesmo com a eclosão do conflito civil sírio em anos recentes (Picolli, Machado e Monteiro 2016).

O conflito sírio também contou com o envolvimento de atores regionais estatais e não-estatais do Oriente Médio. Os países localizados próximos ao território sírio, notadamente Catar, Arábia Saudita e Turquia, se manifestaram em relação ao conflito em oposição ao regime de Bashar al Assad, de modo que há evidências que estas nações forneceram treinamento militar e recursos bélicos para os rebeldes. Em contrapartida, Irã, Iraque e Líbano denotam um posicionamento favorável à administração de Assad, oferecendo somas de dinheiro e equipes de inteligência com expertise em conflitos para amparar o governo em meio a esta situação (Furtado, Roder e Aguilar 2014).

Os rebeldes atuando em território sírio são compostos por grupos de milícias de procedência diversa, de modo que não se observa um ordenamento uniformizado e unitário sob esse contingente. Assim, ao constatar que dentro da seção opositora ao regime de Assad há uma multiplicidade de demandas e interesses, torna-se mais fácil aos apoiadores da rebelião selecionar o grupo que mais facilmente reflete seus interesses e, portanto, tornaria mais concreto o processo de influenciar o decorrer do conflito na Síria de acordo com seus planos estratégicos. Dessa forma, é possível constatar em meio à composição da oposição ao governo ditatorial a presença de grupos ideológicos moderados e radicais, como a Irmandade Muçulmana do Egito, a Frente Al-Nusra, o Comando Militar do Exército Sírio Livre e o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (Furtado, Roder e Aguilar 2014).

O presidente Bashar, contudo, apresenta sua rede de apoio para além das potências estrangeiras supracitadas. O principal artefato usufruído por Assad para garantir a manutenção do regime é constituído pela ação conjunta entre o partido Baath e as Forças Armadas, aliando as manobras políticas ao monopólio do uso legítimo da força bruta dentro o Estado. No mais, há milícias atuando de forma favorável ao regime, como é o caso no qual se destacam as Brigadas Baath, criadas com base nos recursos dispostos pelo próprio partido (Hall 2013).

A situação geopolítica no Oriente Médio, em face à crise protagonizada pela Síria, sofreu um agravante e demonstra mudanças em meio ao mapa político da região. As antigas alianças do país com o Irã, com o Hezbollah e com o Hamas são cada vez mais enfraquecidas à medida que o governo de Assad sofre mais ataques e há indícios de deposição. Por outro lado, a aproximação de potências regionais favoráveis aos Estados Unidos, como a Arábia Saudita, denota que a mobilização ocidental ganha espaço neste contexto. Outrossim, o nível de intervenção estrangeira se torna mais crítico à medida que

a proporção das áreas ocupadas pelo Estado Islâmico em território sírio cresce e, dessa forma, há mais suscetibilidade para a formação de uma coalizão internacional que inclui os Estados Unidos - e seus aliados no Conselho de Segurança, França e Reino Unido - juntamente com Turquia, Arábia Saudita e Jordânia com o objetivo de combater o Estado Islâmico e neutralizar suas operações no cenário global atual (Furtado, Roder e Aguilar 2014).

A guerra civil síria, portanto, escalou de forma a se tornar um conflito de proporções globais, dado o envolvimento de diversos atores da comunidade internacional, e pela elevada taxa de mortos, gravemente feridos e refugiados, de modo que constitui uma séria crise humanitária na atualidade. Assim, ao representar uma ameaça à paz e à segurança internacional, a situação na Síria foi endereçada para discussão no Conselho de Segurança. O caso sírio alcança outro patamar de complexidade no cenário internacional ao ser tratado na esfera securitária das Nações Unidas, considerando que os membros permanentes do órgão não estabelecem diretrizes coesas sobre o que deve ser feito para lidar com a situação em questão (Corrêa 2013).

O jogo político de poder entre os membros do Conselho de Segurança acerca do caso da Síria

A necessidade de lidar com os efeitos nocivos à comunidade internacional e a inobservância do respeito aos direitos humanos provocados pela crise síria traz ao Conselho de Segurança a prerrogativa de agir de modo efetivo⁵ em nome dos Estados que o compõem. No entanto, a atuação visando à neutralização do conflito sírio por parte do Conselho de Segurança não pode ser considerada plenamente exitosa por causa dos entraves colocados pelos países em meio às discussões, notadamente os membros permanentes, resultado da dificuldade de coordenar uma ação conjunta em acordância. Assim, se instaura um caso evidente de falta de ação por parte das Nações Unidas a respeito do conflito sírio (Medzihorsky, Popovic e Jenne 2017).

A Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS)⁶ formulou um relatório em 2001 denominado Responsabilidade de Proteger (R2P)⁷, cujo principal objetivo é definir diretrizes para acabar com atrocidades em massa observadas em diversas localidades em situação de vul-

5 Sendo o significado de efetivo compreendido como a observância de capacidade, por parte do órgão, de garantir o estabelecimento da paz e segurança internacional em acordância com os princípios e diretrizes dispostos na Carta.

6 Do inglês, International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

7 Do inglês, Responsibility to Protect.

nerabilidade. Assim, os países deveriam atuar de acordo com três pilares que orientam sua responsabilidade no tocante à intervenção nestas localidades: de prevenir, de reagir e de construir. O primeiro pilar descreve que as nações devem obedecer a prerrogativa de proteger seus cidadãos de crimes de atrocidades em massa, reforçando o princípio da soberania em meio ao sistema internacional. O segundo pilar é referente à comunidade internacional, estabelecendo o comprometimento dos demais países de prover assistência às nações na construção de capacidades para prevenção de atrocidades em massa, sendo a prevenção o elemento central de uma estratégia bem sucedida no tocante ao R2P. O terceiro pilar, por fim, define que nos casos nos quais o Estado é insuficientemente capaz de prover proteção à sua população, a comunidade internacional possui a responsabilidade de agir, de forma que a situação de instabilidade que representa uma ameaça concreta ao bem estar desta população seja resolvida por meios legítimos (Stark 2011).

O escopo do R2P foi definido em 2005 a partir de uma reunião de cúpula das Nações Unidas, de modo que “cada Estado apresenta a responsabilidade de proteger suas populações através dos meios necessários e apropriados e a comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, também possui a responsabilidade de usar os meios diplomáticos, humanitários e pacíficos, em acordância com os Capítulos VI e VIII da Carta, para auxiliar a proteger as populações” (Stark 2011, 4), sendo que estes meios incluem a permissão do uso da força por meio de intervenções militares nas localidades instáveis.

O protocolo do R2P, portanto, pode ser usado para justificar tais intervenções em casos nos quais há observância de “genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, os quais tenham sido previamente definidos no direito internacional pelo Estatuto de Roma e a Corte Internacional de Justiça” (Stark 2011, 4). Assim, a situação síria demonstra os requisitos para que seja enquadrada na égide do R2P. No entanto, não há uma considerada tomada de ação no sentido de lidar com a crise instaurada, de modo que a comunidade internacional, em especial na figura do Conselho de Segurança, falha em não exercer sua responsabilidade de proteger a população síria e procurar diretrizes para neutralizar a corrente ameaça à paz e à instabilidade internacional.

A objeção ao *modus operandi* designado por meio do R2P é expressa por alguns dos países membros permanentes do Conselho de Segurança, notadamente China e Rússia. Ao assumirem posições contrárias à permissão de uma intervenção militar direta em território sírio, fica evidente a afinidade embasada por interesses da ordem política, econômica e militar que apresentam com o governo vigente de Assad, de modo que uma intervenção - sobretudo a partir da permissão do uso da força - nesta localidade geraria

a posterior deposição deste regime a instalação de outra administração. Em contrapartida, é alegado que os demais membros do Conselho de Segurança, Estados Unidos, França e Reino Unido, objetivam utilizar do protocolo do R2P para instrumentalizar a intenção de promover intervenções motivadas por seus interesses nacionais tendenciosos, dentre os quais a deposição de Assad do poder se destaca como a aspiração mais latente destes atores. Como resultado, o resultado desta intervenção, segundo as alegações, é um número mais elevado de investidas militares infrutíferas de fundo político e não humanitário e, por consequência, mais instabilidade e danos à população (Medzihorsky, Popovic e Jenne 2017).

A situação na Síria se estende por anos desde que o conflito foi deflagrado, e até momentos atuais o Conselho de Segurança não conseguiu atingir meios para anular as hostilidades na região. A falta de concordância interna dentro do órgão, desta forma, é o principal fator impeditivo de uma coordenação mais eficaz para lidar com a guerra civil. Os membros permanentes do Conselho de Segurança não se encaixam em um eixo orientado pelo consenso por causa de um cenário complexo de intrincadas incompatibilidades de interesses no tocante à região e seus desdobramentos, o que é reflexo da antiga polarização do sistema internacional e é repassada às dinâmicas internas do Conselho de Segurança, de modo que há o constante embate entre Estados Unidos, Reino Unido e França, e em contrapartida, Rússia e China. Assim, a situação instaurada pelo regime de Assad demonstra que a conjuntura na qual a ONU atua apresenta uma fragilidade intrínseca, em que “a justiça internacional e accountability são secundárias em relação aos principais interesses dos seus países membros” (DePetris 2016).

A maior frente de discordância entre as deliberações do Conselho de Segurança é constituída, portanto, pelo embate entre Estados Unidos e Rússia, sendo os demais membros permanentes influenciados por seus respectivos aliados no cenário internacional no que tange aos votos e procedimentos em meio às discussões securitárias. A dicotomia representada pelas nações supracitadas data desde os primórdios da criação do Conselho de Segurança e desde então constitui um fator motivador de impasses em meio a dinâmica interna do órgão, atrapalhando as negociações no âmbito multilateral e deixando a situação síria sem remediações urgentes (Corrêa 2013).

O posicionamento da Rússia, ao tomar parte no conflito sírio, apresenta motivações relacionadas à orientação direcionada à política externa russa a partir da ascensão de Vladimir Putin à presidência da nação no início dos anos 2000. Desde então, a Rússia articulou setores chave da economia, como o de hidrocarbonetos e o bélico, e de forma paralela à intensificação do desenvolvimento econômico, o governo de Putin busca se evidenciar em meio

à comunidade internacional. O objetivo desta conduta é reforçar sua posição como um dos grandes players globais no que tange à securitização da agenda global no contexto atual (Pautasso e Rocha 2016).

A relação histórica de suporte entre o governo Assad e a nação russa, incluindo até mesmo parcerias que se estendem ao âmbito militar, também indica um fator substancial para a compreensão do posicionamento da Rússia no conflito sírio. Assim, “o viés estratégico que a Rússia dá a sua participação no conflito, tal qual é reflexo da necessidade de manutenção de seu posto avançado no Oriente Médio” (Piccolli, Machado e Monteiro 2016, 195). A presença russa no porto localizado em Tartus, capital do distrito homônimo, assegura esta área no Mar Mediterrâneo como sob controle e influência favoráveis ao governo sírio. Além disso, a instalação na base aérea de Hmeymim em Latakia, em 2015, no noroeste da costa mediterrânea síria, também reforça as intenções estratégicas veiculadas pela Rússia na região. Há também a atuação da marinha russa no Mar Cáspio, atingindo alvos do Estado Islâmico sediados em território da Síria, em uma clara demonstração do poderio militar da nação (Piccolli, Machado e Monteiro 2016).

A atuação americana em relação ao conflito sírio é oposta àquela demonstrada pelas diretrizes russas. Assim, os Estados Unidos pretendem desestabilizar a ditadura síria e instaurar um governo mais favorável aos interesses ocidentais, em concordância com os valores de uma democracia neoliberal. Seguindo as diretrizes concretizadas pelo protocolo determinado pelas Nações Unidas, os Estados Unidos centralizaram os esforços em depor o governo ditatorial de Assad não de maneira direta, através do uso da força, mas sim, por meio de endereçar a questão como uma crise humanitária que deveria ser solucionada com caráter de urgência. Além do mais, a possibilidade de uma intervenção militar direta em território russo não seria viável dado a experiência fracassada da incursão da OTAN no Afeganistão décadas atrás; juntamente dos custos de financiar tamanha investida em um contexto de crise econômica global (Arraes 2014).

A participação dos Estados Unidos e da Rússia na guerra civil síria também advém de motivações de cunho econômico, de forma que as posições opostas se pautam entre os projetos concorrentes no que tange ao abastecimento do mercado europeu. O projeto apoiado pelo governo russo, de iniciativa conjunta entre Síria, Iraque e Irã, constitui na construção de um gasoduto que irá conduzir gás proveniente do Irã e da Rússia para Europa. Em contrapartida, há também o projeto de um gasoduto para abastecer o território europeu a partir de reservas do Catar, passando por localidades na Turquia, Arábia Saudita, Jordânia, Síria e Israel (Piccolli, Machado e Monteiro 2016).

A dinâmica interna no Conselho de Segurança sofre alterações con-

forme mudam os regimes domésticos das nações que o compõem, sobretudo dos membros permanentes. Nos dias atuais, é possível afirmar que a estagnação de tomada de ação observada dentro do órgão no tocante à crise síria é devida ao constante embate entre países dentre os P5, em que Rússia e China orientam suas seus comportamentos por posturas mais assertivas e não favoráveis às intervenções diretas que modifiquem a manutenção da ordem atual que lhes é favorável. Em contrapartida, Estados Unidos e os demais países permanentes buscam meios operacionais para legitimar intervenções pautadas em interesses tendenciosos às suas próprias agendas externas. Assim, o Conselho de Segurança enfrenta um ceticismo por parte da comunidade internacional em relação à sua habilidade de oferecer uma resposta ao desafio crescente à segurança global posto pela crise síria, sobretudo ao considerar o envolvimento de maneira bastante evidente de uma multiplicidade de atores não-estatais por meio do crime organizado, da articulação de grupos de milícias e organizações terroristas (Einsiedel, Malone e Ugarte 2015).

As intervenções em Estados soberanos em situação de vulnerabilidade securitária protagonizadas pelo Conselho de Segurança apresentam altos custos, não apenas em termos financeiros, mas também considerando aspectos políticos em meio à comunidade internacional, sobretudo no que tange à legitimidade de tais operações. Assim, o custo político de executar uma intervenção com uso da força em um território soberano, por ser extremamente elevado, deve ser sustentado pela anuência da comunidade internacional. A intervenção, portanto, para ter utilidade em seu caráter político e ser tomada como satisfatória deve estar de acordo com os objetivos postos pelos Estados e demais partes envolvidas, além de ser realizada por meios que estes atores consideram legítimos (Finnemore 2003). O fato de as partes mais diretamente envolvidas na questão do conflito sírio ao que concerne o Conselho de Segurança - ou seja, os seus países membros - não concordarem a respeito da realização de uma intervenção implica que qualquer tentativa de operação em território sírio não seja feita com instrumentos legítimos, como também perde sua anuência política perante à comunidade internacional. Dessa forma, há o impedimento para que o Conselho de Segurança atue para atenuar a situação de crise humanitária na Síria.

Os critérios para o posicionamento das grandes potências securitárias variam de acordo com os poderes da ordem econômica, geopolítica, estratégica e militar, de modo que datam décadas anteriores, desde que o sistema internacional apresentava uma conformação distinta daquela dos dias atuais. Assim, as conjecturas passadas foram perpetuadas e adaptadas para as disposições presentes, de modo que ainda há a dicotomia entre Estados Unidos e Rússia por meio da veiculação de seus interesses no conflito sírio e demais

aspectos sensíveis que dizem respeito à situação na região do Oriente Médio (Arraes 2014). No mais, os posicionamentos individuais das nações em questão interferem não apenas na condução estratégica do conflito em território sírio e nos arredores, mas sim, nas discussões sediadas no Conselho de Segurança. Como consequência, as atividades deliberativas do órgão se tornam mais estagnadas e menos eficientes, por conta do embate político entre os players que detém poder de veto e, com considerável frequência, embargam as decisões um do outro, caso seja uma afronta - direta ou indireta - às suas aspirações na região em disputa.

Conclusão

O Conselho de Segurança, por meio do R2P, apresenta a responsabilidade de garantir a proteção de populações vulneráveis em situações de violação dos direitos humanos e atrocidades em massa (Stark 2011), como é o caso que se observa na guerra civil instalada em território sírio. No entanto, os impasses decisórios entre os países do Conselho de Segurança - sobretudo entre os membros permanentes, detentores do poder de veto - impossibilitam a tomada de ação por parte deste órgão no tocante à guerra civil Síria, fazendo com que a atuação das Nações Unidas na situação em questão não seja exitosa em garantir o estabelecimento de uma ordem pacífica.

É possível constatar dentre a mais alta esfera securitária das Nações Unidas uma polarização entre os membros permanentes, de modo que são postos entraves à tomada de ação conjunta pelos frequentes vetos e impasses em meio às discussões. Por um lado, China e Rússia argumentam que os demais membros permanentes do Conselho de Segurança utilizam da doutrina R2P para justificar diversas intervenções de caráter tendencioso aos seus interesses nacionais no que tange à Síria. Dessa forma, o uso de força por meios legítimos através das operações do Conselho de Segurança executadas em território sírio podem corresponder às estratégias formuladas por estes países para destituir o governo de Assad, e conseqüentemente, promover a instauração de um regime interno sírio mais alinhado aos seus interesses. Assim, é garantida a observância das aspirações políticas, econômicas e militares americanas nesta região (Einsiedel, Malone e Ugarte 2015).

A lógica inversa, contudo, também é possível. Há a alegação por parte dos Estados Unidos e de seus aliados, França e Reino Unido, de que os impedimentos às resoluções embasadas no R2P por parte de China e Rússia, no que concerne às intervenções diretas no conflito sírio, constituem um reflexo do objetivo de manter a nação síria sob a administração de Assad. Dessa for-

ma, é garantida a afinidade russa para com as atuais estruturas de poder que mantêm intactos os seus interesses estratégicos nesta parte do globo (Medzihorsky, Popovic e Jenne 2017).

O resultado dos impasses nas discussões no âmbito do Conselho de Segurança, portanto, é a falta de atuação satisfatória do órgão na resolução do conflito em questão. Desse modo, as Nações Unidas falham em prestar a proteção necessária à população síria que se encontra em estado de vulnerabilidade, bem como não há a criação de estruturas políticas estáveis para sustentar a governabilidade síria. A guerra civil na Síria, portanto, irá se estender sem a previsão de cessar as hostilidades até que a comunidade internacional seja capaz de demonstrar intenções de um envolvimento mais direto e apaziguador. Este cenário será possível, outrossim, a partir da confluência de interesses das nações com poder decisório acerca de assuntos altamente securitários e a cooperação entre os atores externos, de forma a se alcançar a estabilidade na região.

REFERÊNCIAS

- Abbot, Kenneth W., and Duncan Snidal. 1998. "Why States Act Through Formal International Organizations". *The Journal of Conflict Resolution* 42, 1, 3-33. Sage Publications, Inc.
- Amorim, Celso. 1998. *Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo.
- Arraes, Virgílio C. 2014. "Estados Unidos e Síria: do final da Guerra Fria à contemporaneidade." *Boletim Meridiano* 47, 15, 145, 34-43.
- Corrêa, Luís Fernando C. 2013. "Confrontos na Síria: a Teoria Crítica aplicada ao Conselho de Segurança." *Revista Acadêmica de Relações Internacionais - RARI*, 1, 3. Florianópolis.
- DePetris, Daniel. 2016. "Syria Shows That Realism Still Dominate Global Politics." *The World Post*. http://www.huffingtonpost.com/daniel-r-depetris/syria-shows-that-realism-_b_12474334.html. Acesso em: 18 de maio de 2017.
- Einsiedel, Sebastian von, David M. Malone and Bruno S. Ugarte. 2015. *The UN Security Council in an Age of Great Power Rivalry*. United Nations University Working Paper Series, 4.
- Finnemore, Martha. 2003. "The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force." *Cornell Studies in Security Affairs*. Ithaca e

Londres: Cornell University Press.

- Furtado, Gabriela, Henrique Roder and Sérgio L. C. Aguilar. 2014. "A Guerra Civil Síria, o Oriente Médio e o Sistema Internacional." *Série Conflitos Internacionais* 1, 6.
- Garcia, E.V. 2013. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.
- Hall, Clement M. 2013. *The History of Syria: 1900-2012*. Boston: Charles River Editors.
- Luz, Arnaldo José da. 2012. "A Guerra Civil na Síria e o Envolvimento das Grandes Potências: uma nova Guerra Fria?" *Mundorama*.
- Medzihorsky, Juraj, Milos Popovic and Erin K. Jenne. 2017. "Rhetoric of Civil Conflict Management: United Nations Security Council Debates Over the Syrian Civil War." *Research and Politics*, 1-10.
- Organização das Nações Unidas. 2016. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. <http://www.un.org/en/sc/>. Acesso em: 27 de março de 2017.
- Pautasso, Diego, and Douglas de Quadros Rocha. 2017. "O Conflito na Síria e o Retorno da Rússia ao Oriente Médio." *Boletim Conjuntura NERINT* 2, 5. Porto Alegre.
- Piccolli, Larlecianne, Lauren Machado and Vanessa F. Monteiro. 2016. "A Guerra Híbrida e o Papel da Rússia no Conflito Sírio." *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 3, 1, 189-203. ISSN 2358-3932.
- Ramos, Luís Felipe G. 2015. *Origens da Primavera Árabe: Uma Proposta de Classificação Analítica*. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais. Brasília.
- Rocha, Douglas, Isabela S. Julio e Patrícia G. Machry. 2016. "As Conversações de Paz Sobre o Conflito Sírio: Principais avanços e diferenças entre as reuniões de Viena (2015) e Genebra III." *Boletim Conjuntura NERINT* 1, 1. Porto Alegre.
- Stark, Alex. 2011. "Introduction" In *The Responsibility to Protect: challenges and opportunities in light of the Libyan intervention*. by Thomas G. Weiss, Ramesh Thakur, Mary Ellen O'Connell, Aidan Hehir Alex J. Bellamy, David Chandler, Rodger Shanahan, Rachel Gerber, Abiodun Williams and Gareth Evans. *e-International Relations (e-IR)* 4-6.
- Tomassini, Luciano. 1995. "As Nações Unidas em um Mundo Pós Nacional." *Contexto Internacional* 17, 2. Rio de Janeiro.
- Zahreddine, Danny. 2013. "A Crise na Síria (2011-2013): Uma Análise Multif-

atorial.” *Revista Conjuntura Austral* 4, 20. Porto Alegre.

RESUMO

O Conselho de Segurança, encarregado da manutenção de uma ordem global pacífica, promove a discussão e execução de medidas para resolução de conflitos que representem ameaças à segurança internacional. O presente trabalho demonstra que os impasses e os conflitos de interesses entre seus países membros permanentes, no caso da guerra civil síria, resultaram na falta de atuação direta do órgão e sua incapacidade de resolver a crise humanitária em questão.

PALAVRAS-CHAVE

Conselho de Segurança, Conflito, Síria.

*Recebido em 30 de agosto de 2017.
Aprovado em 15 de fevereiro de 2018.*