

# Problematizando a Responsabilidade de Proteger: Guerra Civil na Síria e o novo dispositivo jurídico-militar de segurança internacional

## Questioning the Responsibility to Protect: Civil War in Syria and the new legal and military mechanism of international security

João Paulo Gusmão P. Duarte\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 137, mai.-jun.2013 [p. 35 a 40]

### Do século XX ao século XXI: a preocupação em prevenir conflitos

A sucessão de processos revolucionários e guerras civis iniciados em 2011 no chamado “mundo árabe” expôs uma das características mais evidentes das relações internacionais contemporâneas no que diz respeito à ocorrência da guerra. Se durante boa parte do século XX as preocupações neste campo giravam em torno da tensão causada pelo embate entre as forças militares dos grandes Estados, no século XXI, o que se nota é a consolidação de novas formas de manifestação da violência. Comumente reconhecido como marco que define esta mudança, o fim da Guerra Fria colocou em evidência outros importantes problemas de ordem global que passaram a incidir sobre as relações internacionais e sobre as populações mundiais. Em princípios da década de 1990, nota-se a ascensão pujante de terrorismos, de tráfico transnacionais, de incontroláveis movimentos guerrilheiros, de conflitos étnicos e genocídios, e de uma miríade de guerras civis que passavam a repercutir muito além dos limites fronteiriços dos ditos “Estados falidos” ou sob regimes ditatoriais.

A partir dos anos 2000, essa tendência se confirmou, desafiando as leis de guerra regulamentadas a partir das velhas formulações que identificavam o conflito nas relações internacionais como um fenômeno atrelado unicamente aos Estados. A concentração de esforços para a criação de princípios de direito internacional ao longo do século XX, que tinham como grande objetivo a promoção e manutenção de relações pacíficas frente à ameaça das grandes guerras, viu-se defasada com a alteração das formas de violências que se modularam nesses últimos anos, apresentando-se sob novas desenvolturas que escapam aos conceitos de regulamentação da guerra de tipo *clauswitziana* (Rodrigues, 2010).

O século XXI se inicia, portanto, com um objetivo claro nos circuitos internacionalistas: direcionar a atenção da segurança para as pequenas e localizadas agitações políticas e sociais em países subdesenvolvidos, em regiões de grande pobreza e miséria, em zonas periféricas com *déficit* de governança, em Estados sob regimes ditatoriais.

\* Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP; Professor de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina – FASM, em São Paulo (joaopgd@hotmail.com).

Antes considerada desinteressante do ponto de vista estratégico-geopolítico, essa atenção dada aos problemas “marginais” de outrora, confirmou o redimensionamento dos sistemas de segurança e, ao mesmo tempo, da articulação, manipulação e conceituação dos mesmos.

Se ao longo do século XX – mais precisamente, até o fim da Guerra Fria –, ouvia-se pelos gabinetes governamentais e diplomáticos, e se reproduzia nos discursos acadêmicos a preocupação com os problemas de *defesa nacional*, que buscavam responder ao temor das grandes guerras, depois da queda do muro de Berlim, nota-se uma alteração semântica que não foi aleatória. Desde então, houve uma preponderância dos discursos pela *segurança internacional*, que, de algum modo, já se vê um pouco desgastado, dando espaço para os atuais esforços de conceituação daquilo que vem sendo chamado de *governança global*. Isso se deve ao fato dessa última denominação condizer mais com os problemas que são próprios do século XXI, ou seja, problemas de segurança que estão além do *entre* nações, ocupando um patamar ampliado: a esfera do global.

## Uma nova segurança para novas violências

A constatação de que há na contemporaneidade uma fragmentação ou pulverização dos conflitos em focos de violência recorrentes e espalhados pelo planeta, que assumem diversas formas e se manifestam de maneira irregular, motivou a ativação de novos instrumentos jurídicos e militares para a contenção ou controle dos mesmos.

Segundo indica Gros (2009), o despontar desse novo cenário caracterizou algumas mudanças profundas nas maneiras com as quais se manifestam as violências. De acordo com o autor, os atuais conflitos são mais *privatizados, desterritorializados e desregulamentados*. Significa dizer que, em sua primeira dimensão, eles são caracterizados pela participação cada vez maior de grupos “não oficiais”, ou seja, que não estão vinculados a algum Estado ou unidade organizacional pública e formal, como as redes terroristas, os bandos ou quadrilhas de tráfico e negócios ilegais, os grupos armados paramilitares ou guerrilheiros. Do mesmo modo, as novas violências não obedecem a padrões espaciais ou temporais; são infraestatais e, ao mesmo tempo, transterritoriais, são possíveis de ocorrência nos lugares mais inócuos e distantes do planeta, bem como nas grandes metrópoles, iniciando a qualquer momento, sem determinar uma clara e objetiva conclusão. São ainda desprovidos de regulamentações, ou seja, não se prendem necessariamente a compromissos legais, envolvendo tanto elementos reconhecidos pelo direito internacional, quanto elementos não reconhecidos.

Tais mudanças, que vinculam cada vez mais a esfera civil, despertaram um súbito apelo por renovadas maneiras de circunscrever estas manifestações de inseguranças globais.

O controle sobre os novos focos de violências que se alojam no interior dos chamados *Estados falidos* ou que são perpetrados pelo próprio soberano contra sua população, exigiu, então, a programação de mecanismos de força militar e diplomático-jurídica que conferisse legitimidade aos rompimentos dos princípios de soberania dos Estados que permitissem a ascensão e ocorrências dos mesmos. Foi assim que surgiu o engajamento em torno das *intervenções militares* com fins humanitários, um novo modo de se fazer guerra contra as possibilidades sempre despertadas de insegurança na vastidão planeta.

Esta mudança ocorreu formalmente no âmbito das Nações Unidas, em 17 de julho de 1992, com a aprovação no plenário da Assembleia Geral da “*Agenda para a paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz*”. Este relatório proposto pelos países que compõem o Conselho de Segurança de maneira permanente visou à reformulação de alguns mecanismos diplomáticos, jurídicos e militares que permitissem a execução de medidas para contenção das pequenas violências descentralizadas que repercutem negativamente na busca por estabilidade internacional.

O documento ressalta, no entanto, que o motivo principal deste redimensionamento dos instrumentos para garantir e promover a segurança da coletividade seria a “exigência de solução para problemas de *ordem humanitária*”

que residem dentro de nações em que os aparelhos estatais são fracos”. Ainda de acordo com o texto, o compromisso das Nações Unidas a partir destas novas diretrizes que se tornaram conhecidas pelas expressões “*peacebuilding*” e “*peacekeeping*”, seria de “sensibilidade para com o direito das minorias”<sup>1</sup>, ou seja, uma atenção da instituição voltada aos países pobres e às populações miseráveis, consideradas mais suscetíveis à ocorrência das novas violências.

Esse engajamento em benefício dos direitos humanos ganhou força pouco depois com outro dispositivo também proveniente de órgãos das Nações Unidas. Como indica Rodrigues (2012), o *Human Development Report*, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994, alinhava esses novos temas de segurança em torno da necessidade de promoção de uma *securitização* ampliada, envolta ao conceito de *segurança humana*. De maneira resumida, uma atenção voltada às populações mundiais e suas condições de vida em detrimento das soberanias estatais.

Com o desenvolvimento dessas duas iniciativas nos circuitos diplomáticos, e, ao mesmo tempo, com a ocorrência de guerras civis na década de 1990 em que as inovações dessas prerrogativas se chocaram com o velho princípio de inviolabilidade da soberania estatal, causando impasses na resolução dos conflitos, formou-se, em 2001, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), responsável pela publicação do relatório *The Responsibility to Protect*. A comissão, que obteve a chancela da ONU, teve como principal objetivo equacionar os problemas de incompatibilidade entre os conceitos de direitos humanos e de soberania estatal. Segundo Rodrigues (2012), o relatório proveniente dos trabalhos da comissão inscreveu o princípio da *Responsabilidade de Proteger* (RdeP) na agenda internacional, que buscou projetar a condição do exercício do poder soberano ao cumprimento rigoroso de cada Estado aos direitos humanos. Desse modo, não houve uma proclamação do fim da soberania, mas uma intimidação ao seu exercício, que deve ser pautado por princípios legítimos de condução do poder, balizados pelos valores universais humanitários. Os Estados, a partir de então, só possuiriam o legítimo direito de exercício de sua soberania quando protegessem os direitos e a vida dos seus cidadãos. Por outro lado, a chamada comunidade internacional teria a obrigação de intervir em Estados em que houvesse algum tipo de violação da liberdade e dignidade de sua população.

Essa perspectiva vai de encontro ao que Fukuyama (2005) argumenta em suas análises que buscam justificar algumas das ações contraterroristas estadunidenses. De acordo com o autor – caracterizando a necessidade dessas ações –, a soberania do Estado-nação deve ser condicionada àquilo que acontece dentro dele, ou seja, condicionada à qualidade da governança interna. No caso de má governança do Estado e da possibilidade dos problemas internos afetarem a esfera internacional, o princípio de soberania se corrói, abrindo espaço para as intervenções de construção de Estados, expansão da democracia e proteção humanitária.

O arcabouço de dispositivos que seguem essas orientações, resumidos e aglutinados atualmente no conceito de *Responsabilidade de Proteger*, foi aprovado – sem aceitação unânime – na Assembleia Geral da ONU, em 2005. Estipulou, portanto, uma nova forma de se fazer a guerra por meio de intervenções que buscam – ao menos em discurso – defender os direitos humanos, mas que, efetivamente, produz o gerenciamento de um *ambiente internacional* pacificado ao solucionar demandas que não estão associadas à preocupação humanitária.

## Problematizando a Responsabilidade de Proteger

Os esforços contemporâneos no sentido de legitimar a utilização do mecanismo da *Responsabilidade de Proteger* em situações de crise política em determinados países, expõe um dilema ainda sem solução nos circuitos acadêmicos e diplomáticos. Em vez de uma real preocupação em proteger civis em situações de risco, pode-se problematizar o

1 Trechos extraídos do parágrafo 18, da Parte I do documento. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 28/06/2012.

*RdeP* questionando se por trás dos belos discursos humanitários não há uma intenção estratégica de poder angariada pelos partidários da intervenção. Pode-se identificar, desse modo, a utilização das intervenções humanitárias/militares como mecanismo de segurança inaugurado a partir da necessidade de controle das novas violências.

O que estaria em jogo nos processos intervencionistas seria algo além da proteção humanitária, que envolve a prevenção ou controle de pequenas convulsões localizadas que podem se alastrar de maneira irrestrita, permitindo a ocorrência de terrorismos, de epidemias, de atividades de pirataria, de ilegalismos transnacionais, de acesso e manipulação sem restrições de armas de destruição em massa, ou mesmo dos fluxos migratórios. Assim, do ponto de vista prático, as intervenções teriam o efeito de instrumentalizar a pacificação de zonas de proliferação das novas violências desregulamentadas, como forma de ampliar a segurança no *ambiente internacional*, mas sob a alegação de levar às populações afetadas o benefício da liberdade democrática e dos direitos humanos (conforme os parâmetros ocidentais).

Nesse sentido, segundo Rodrigues:

“o princípio da Responsabilidade de Proteger representa um novo contexto normativo e institucional de caráter global; anuncia-se como parte de um novo dispositivo diplomático-militar não mais voltado para o equacionamento e sobrevivência do Estado em um sistema fechado e interestatal (...), mas para a produção de novas técnicas para a gestão do planeta buscando preservar uma nova ordem internacional articulada pela combinação entre mercado capitalista global (com seus fluxos transterritoriais de informação, capital e produtos) e democracia representativa consolidada como o modelo final para a organização política dos povos” (2012: 37).

Essas iniciativas indicam, portanto, ainda que de maneira muito prematura, a emergência de novas práticas interessadas no governo planetário, que seguem normativas, procedimentos e costumes orientados pelo sistema liberal-democrático-capitalista. Por isso, lembrando a análise desenvolvida anteriormente, já se pode considerar ultrapassada a “simples” segurança internacional, ou seja, entre nações. O que se desenvolve cada vez mais são práticas, técnicas e instrumentos de governo que visam construir no *ambiente internacional* um “estado de paz” em benefício de certos modelos políticos e sociais pré-determinados.

## Guerra civil na Síria

Desde os primeiros meses do ano de 2011 a Síria vive um processo revolucionário contra o regime ditatorial de Bashar al-Assad, que progrediu, desde o início do ano de 2012, para uma guerra civil entre a oposição armada e as forças militares do Estado. Estima-se que cerca de 70 mil pessoas já morreram nos conflitos diários em território sírio. Logo após iniciados os protestos, a atenção diplomática dos diversos atores envolvidos ou interessados na questão síria clamou pela proteção dos civis em meio à guerra. Uma vez mais os questionamentos sobre a ativação do mecanismo da *Responsabilidade de Proteger* veio à tona.

A intitulada comunidade internacional logo identificou as reivindicações oposicionista por reformas democráticas como legítimas, bem como a violência perpetrada pelos vários grupos de oposição ao regime, a despeito dos métodos utilizados por elas nos confrontos. Inversamente, a violência proveniente do regime contra as *sublevações* foi identificada como ilegítima e ilegal. Desse modo, embora haja um confronto aberto entre o regime e a oposição – armada e financiada desde fora por países como Turquia, Catar, Arábia Saudita e Estados Unidos –, as responsabilidades e os prejuízos com relação aos resultados da guerra recaem sobre o regime. Este seria violador dos direitos humanos ao expor os seus cidadãos ao conflito – e, antes, à condição de repressão e falta de liberdade –, e, portanto, deveria perder o direito de exercer sua soberania.

É nesse sentido que as articulações no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas vêm sendo tratadas. Com os primeiros embates entre as forças da oposição e do governo no país, surgiram também as solicitações de resoluções contra a Síria, cujo limite seria uma intervenção militar para salvaguardar os direitos da população civil. Liderada pela diplomacia estadunidense, as ações e os discursos que reivindicam intervenção externa, no entanto, esbarram no problema da persistente negativa da diplomacia russa e chinesa, que possuem laços estreitos com o regime de al-Assad. Todas as vezes em que foram propostas resoluções no Conselho de Segurança buscando a ativação do dispositivo do *RdeP*, Rússia e China vetaram, sendo aceita, ao longo desse tempo, somente uma resolução de envio de observadores internacionais ao país.

Esse fato expõe como o princípio da *Responsabilidade de Proteger* está sujeito, quando da sua formalização nos órgãos de segurança, às disposições e orientações políticas de alguns Estados que influenciam de modo decisivo as questões mais importantes de política internacional. Nesse sentido, vemos que os mesmos motivos que levam hoje à solicitação de rompimento da soberania síria, são os que justificaram a implantação da zona de exclusão aérea na Líbia (uma forma de intervenção externa), que permitiu o auxílio militar à oposição naquele país, derrubando o regime de Muammar Gaddafi. Poderiam também justificar uma solicitação de intervenção no Bahrein, país vizinho e aliado da Arábia Saudita (consequentemente, também aliado dos Estados Unidos), no qual as revoltas da chamada Primavera Árabe foram sufocadas pelo regime sem que a “comunidade internacional” pronunciasse legitimidade nas reivindicações dos grupos opositores neste país em que, da mesma forma, há violações flagrantes dos direitos humanos por parte de um regime também ditatorial.

Portanto, o que se verifica na prática é que os parâmetros para a ativação do princípio da *Responsabilidade de Proteger* não são guiados pela necessidade real de proteção aos direitos humanos, e sim, pelo complexo jogo de poder que há nas relações internacionais e pelo desejo de ampliação de um sistema de governança global.

No caso da Síria, como as pressões partem dos Estados Unidos e de seus principais aliados na Europa e no próprio Oriente Médio, pode-se pensar que os interesses em uma intervenção para substituição do regime de al-Assad por um sistema democrático, teria como verdadeira fundamentação, se tomarmos um foco de análise regional, o enfraquecimento do *Hezbollah*, o isolamento do Irã, e o conseqüente fortalecimento da segurança de Israel. Num foco de análise ampliado, pode-se pensar na contenção do avanço chinês sobre o Oriente Médio – principalmente no que diz respeito às questões econômicas –, no enfraquecimento militar russo, já que as únicas bases do país na região se encontram em território sírio, no controle da estabilidade de comercialização e distribuição do petróleo, e na contenção do Islã.

No entanto, não se pode tomar as atuais iniciativas de ativação de intervenções como sendo particularmente proveniente de *interesses nacionais*. Há um componente mais sofisticado que está vinculado à implantação de um governo global que se “desprende” do exercício de poder unicamente nacional.

Nesse sentido, como aponta Rodrigues (2012), pode-se pensar que o *RdeP* – em ligação direta com a busca por uma *segurança humana* –, é parte de um sistema que articula novas práticas de poder interessadas em gerir o planeta e os fluxos de pessoas, de produtos e de capitais que por ele transita, identificando cada “anormalidade” como algo que pode atrapalhar ou interromper um “estado de paz” que faz funcionar o bom andamento da vida.

A crise na Síria seria uma “anormalidade” a ser combatida por esse mecanismo que se articula, segundo Hardt e Negri (2005), como uma força policial que, em concordância ou não com as leis do direito internacional, está sempre pronta a pacificar um evento de insegurança.

Cada intervenção militar atuaria, desse modo, como um ato de polícia internacionalizado, evidenciando a utilização do *RdeP* como instrumento que busca gerir, dispor e controlar as populações mundiais, exercendo um poder político sobre os homens em escala planetária. Um esforço de governo muito além do nacional. Uma governança, portanto, global.

## Referências bibliográficas

- DUARTE, João Paulo Gusmão Pinheiro (2011). *Terrorismo e sociedade de governo*. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 178f.
- FUKUYAMA, Francis (2005). *Construção de Estados*. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco.
- GROS, Frédéric (2009). *Estados de Violência – ensaio sobre o fim da guerra*. Tradução José Augusto da Silva. Aparecida/SP: Idéias & Letras.
- HARDT, Michel; NEGRI, Antonio (2005). *Multidão – guerra e democracia na era do império*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record.
- RODRIGUES, Thiago (2010). *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: Educ.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Responsabilidade de Proteger e sua ‘responsabilidade de reagir’: Ultima ratio de um novo dispositivo global de segurança?”. In. *Pensamiento propio*. Cries, Nº 35, Jan-Jul/2012.

## Resumo

O artigo objetiva analisar o redimensionamento de dispositivos contemporâneos de segurança internacional, com atenção à emergência do conceito de Responsabilidade de Proteger: novo instrumento jurídico-militar que busca conter ilegalismos nas relações internacionais em benefício de uma suposta proteção aos direitos humanos. A análise se dá a partir da atual Guerra Civil na Síria.

## Abstract

The article aims to analyze the new dimension of contemporary international security mechanisms, with attention to the emergence of the concept of Responsibility to Protect: new military and legal instrument that aims to contain illegalities in international relations in favor of a supposed protection of human rights. The analysis is based on the current civil war in Syria.

**Palavras-chave:** Responsabilidade de Proteger; Guerra Civil na Síria; Segurança Internacional.

**Key-words:** Responsibility to Protect; Syrian Civil War; International Security.

Recebido em 22/03/2013

Aprovado em 22/04/2013