

MEDIAÇÃO E DIPLOMACIA: UMA ABORDAGEM ACERCA DO PAPEL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA GUERRA CIVIL SÍRIA

Gabriela Gurgel Medeiros¹
Vitor Emmanuel Viana Antunes Dantas²
Mário Savéri Liotti Duarte Raffaele³

RESUMO

Neste artigo científico, buscou-se realizar uma análise a respeito da utilização da mediação como método alternativo à resolução de conflitos internacionais, dando o devido enfoque à atuação dos mediadores representantes da Organização das Nações Unidas no contexto da Guerra Civil na Síria. Ademais, para pormenorizar o entendimento acerca do tema,

1 Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: gabrielagurgelm@hotmail.com

2 Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG)

E-mail: vitor_emmanuel1@hotmail.com

3 Orientador. Pós-Doutor em Direito Econômico Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Doutor em Econometria e Métodos Quantitativos pela Faculdade de Economia da Universidade de Messina (Itália). Doutor em Direito Econômico Internacional pela Universidade Deusto de Bilbao (Espanha) Professor adjunto IV da pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG). Economista e Advogado.

E-mail: mariosaveri@pucminas.br

realizou-se uma breve explanação a respeito do instituto da mediação, como também do panorama vivenciado na República Árabe Síria. Nesse sentido, pretendeu-se comentar e avaliar o desempenho das três tentativas infrutíferas dos enviados especiais da ONU, em se realizar uma mediação envolvendo os atores do conflito, explicitando, sob a ótica doutrinária, as razões de não terem sido bem sucedidas, além de ponderar a eficiência do instituto da mediação nesse contexto e a forma como foi utilizada.

Palavras-chave: Mediação. Guerra civil Síria. Organização das Nações Unidas. Solução diplomática de conflitos.

1. INTRODUÇÃO

Até o início do século XX, a guerra era uma opção legítima de resolução de conflitos entre os Estados. Com o estabelecimento dessa ilegitimidade no cenário internacional, devido à preocupação de preservar a paz entre as nações, começam a se desenvolver técnicas de resolução pacífica dos conflitos entre Estados. Nesse contexto, novos meios diplomáticos surgem, como a mediação, bons ofícios, investigação e conciliação. No cenário internacional pós-Guerra Fria, a mediação ganha destaque por se adequar a um contexto de ausência de ordem mundial em que os conflitos sofrem alterações significativas e os Estados, por si sós, não são capazes de controlá-los e, dessa forma, necessitam estabelecer uma cooperação mais eficiente com outras instituições.

Nesse íterim, a Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto instituição global de extrema relevância que atua na segurança e paz internacionais, passa a exercer um papel primordial nos conflitos

entre Estados, o de mediar acordos políticos entre as partes, com o intento de garantir o equilíbrio internacional e reduzir as consequências das disputas bélicas.

Nessa conjuntura, em 2011, inicia-se a Guerra Civil Síria, dentro do contexto da Primavera Árabe, quando houve uma série de protestos contra o governo de Bashar al-Assad, o qual ordenou às forças de segurança que abrissem fogo contra os manifestantes causando várias mortes. Os desdobramentos desse confronto, que persiste até os dias de hoje, já causaram a morte de mais de meio milhão de pessoas. Perante essa trágica realidade, a ONU estabelece uma mediação no conflito, com o objetivo de promover uma solução política capaz de avançar na possibilidade de fim da guerra civil.

Diante do explicitado, o presente artigo, em um primeiro momento, busca expor o funcionamento da mediação no cenário internacional, analisando os conceitos que perpassam tal instituto e sua aplicabilidade. Ademais, visa demonstrar a atuação da ONU enquanto mediadora nos conflitos mundiais e os desafios enfrentados por essa organização perante a realidade dos confrontos. Por conseguinte, aborda-se o caso concreto da Guerra Civil da Síria, de início, através da explicitação das raízes históricas do conflito e do seu contexto atual e, por fim, mediante a análise da mediação realizada pela ONU na guerra civil e dos motivos que causaram o insucesso dessa atuação diplomática no caso em questão.

Portanto, espera-se concluir que os meios diplomáticos de resolução de conflitos - sobretudo, a mediação - e as organizações internacionais - em especial, a ONU - possuem um papel fundamental no contexto internacional e devem ser valorizados, mas também precisam ser aprimorados, haja vista o caso antitético exposto neste artigo. Por fim, busca-se inferir os desafios enfrentados na mediação promovida pela ONU no caso concreto sob análise como meio de hipotetizar câmbios necessários para futuras mediações.

2. A UTILIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS INTERNACIONAIS

Os meios diplomáticos de resolução de conflitos sinalizam que os Estados devem fazer prevalecer uma solução encontrada no campo político, ou seja, na manifestação de vontade soberana de colocar um fim a um litígio pelo diálogo diplomático (BICHARA; CARREAU, 2015, p. 659).

Nessa linha de raciocínio, tem-se a mediação como um dos meios diplomáticos de resolução de conflitos consagrados internacionalmente. A mediação internacional é bastante antiga, tendo se desenvolvido e consolidado no âmbito das relações internacionais no pós-Guerra Fria. Nos anos 90, a ausência de uma ordem mundial bipolar e de um compromisso internacional em impor normas e limites fez com que os contextos dos conflitos mudassem⁴. Nesse ínterim, como o cenário internacional do pós-Guerra Fria era instável e bastante sujeito a mudanças, a mediação foi de extrema importância para administrar essa nova realidade, fato que justifica o crescimento de tal atividade (DUARTE; MESSARI, 2003, p. 33). Segundo Jacob Bercovitch:

No atual ambiente internacional, onde a sofisticação e a capacidade destrutiva de armas podem tornar os conflitos tão onerosos, onde não há aderência a um conjunto de regras geralmente aceito nem uma autoridade central que possa regular padrões de comportamento internacional; além disso, o poder é difundido entre muitas unidades que guardam zelosamente sua soberania, a mediação oferece uma maneira eficaz de lidar com as diferenças

4 A partir dos anos 90, a natureza dos conflitos mudou com relação aos das décadas anteriores da segunda metade do século XX. Os confrontos no período da Guerra Fria foram substituídos. Em seu lugar, os conflitos passaram a ser internos, assimétricos, étnicos, com lutas de poder dentro dos países.

entre Estados antagonistas (BERCOVITCH, 1991, p.149-150).

Tal instituto é uma forma de gerenciamento de conflitos em que terceiros - no Direito Internacional, geralmente, países ou organizações - ajudam duas ou mais partes concorrentes a encontrar uma solução sem recorrer a meios de resolução mais graves, como conflitos armados (SOUZA, 2009, p. 459). Nesse sentido, acerca da utilização da mediação em contendas, Fernanda Tartuce (2018) preleciona:

A mediação consiste no meio consensual de abordagem de controvérsias em que alguém imparcial atua para facilitar a comunicação entre os envolvidos e propiciar que eles possam, a partir da percepção ampliada dos meandros da situação controvertida, protagonizar saídas produtivas para os impasses que os envolvem. A mediação configura um meio consensual porque não implica a imposição de decisão por uma terceira pessoa; sua lógica, portanto, difere totalmente daquela em que um julgador tem autoridade para impor decisões (TARTUCE, 2018, p. 203).

Nesse diapasão, o mediador é um participante ativo que apresenta proposições, interpreta e transmite as propostas de uma parte à outra, contudo, não impõe qualquer tipo de decisão às partes envolvidas. Além disso, ele pode ser um indivíduo escolhido em razão de suas qualidades ou funções, porém, no Direito Internacional, é mais frequente que essa função de mediação seja desempenhada por um Estado ou uma organização internacional (BICHARA; CARREAU, 2015, p. 665)

Outrossim, ele usa instrumentos políticos como a diplomacia para levar os negociadores de cada lado da disputa à conversação. Desse modo, o mediador é de suma importância no processo tendo em vista que ele deve propor as bases de um acordo para o litígio, participando diretamente das negociações entre as partes em conflito. Ademais, a

mediação pode ser procurada pelas partes ou oferecida espontaneamente por atores de fora do conflito. Entretanto, é necessário que haja um consenso entre os disputantes para que o processo seja realizado, ou seja, trata-se de um processo voluntário (SOUZA, 2009, p. 460 - 461). Celso D. de Albuquerque Mello define a mediação entre Estados como:

Ato pelo qual um ou vários Estados, seja a pedido das partes em litígio, seja por sua própria iniciativa, aceitam livremente, seja por consequência de estipulações anteriores, se fazerem intermediários oficiais de uma negociação com a finalidade de resolver pacificamente um litígio, que surgiu entre dois ou mais Estados (MELLO, 2000, p. 1346).

Há vários casos de mediação realizados por Estados registrados pela história diplomática. Exemplifique-se a mediação realizada pela Inglaterra, entre o Brasil e Portugal, para o reconhecimento da independência política brasileira, consagrado no Tratado de Paz e Amizade celebrado no Rio de Janeiro em 1825. Ademais, em 1978, os Estados Unidos fizeram o mesmo para encerrar o conflito entre Israel e o Egito, realizando o acordo *Camp David* entre os Estados (BICHARA; CARREAU, 2015, p. 665).

Assim como os Estados, frequentemente as organizações internacionais também assumem o papel do mediador diante de conflitos internacionais. Dessa forma, dentre tais organizações, destaca-se a Organização das Nações Unidas, a qual já promoveu a mediação de inúmeros embates no cenário internacional. Nesse viés, como exemplos de disputas em que a ONU atuou enquanto mediadora recentemente, podem ser citados o conflito entre Sudão e Sudão do Sul e a Guerra Civil na Síria, ambos iniciados em 2011 (FREITAS; LACERDA, 2016, p. 90). A atuação da ONU enquanto mediadora nos conflitos internacionais e, sobretudo, na Guerra Civil da Síria será exposta e aprofundada no decorrer do presente artigo.

3. A POSTURA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS COMO ÓRGÃO MEDIADOR

As organizações regionais, sub-regionais e organizações internacionais desempenham um papel de extrema importância na prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos (UNITED NATIONS PEACEMAKER, 2019a). Nesse sentido, a ONU é uma organização internacional, sendo conceituada pela Carta das Nações Unidas como uma associação de Estados reunidos com o propósito declarado de:

Manter a paz e a segurança internacionais; desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos; conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Diante de tal conceito, notabiliza-se a relevância da atuação da ONU no que concerne aos conflitos e guerras civis, pois se tratam de fenômenos capazes de desestabilizar a harmonia internacional e que, em muitos casos, os Estados, por si sós, não conseguem controlá-los. Também é certo que o Direito Internacional Público não pode ser apenas política internacional, foro de discussões que não chegam a um fim, sob risco de colocar sua própria efetividade em questão. Os Estados são soberanos, mas há limites à soberania: matar cidadãos, por exemplo, não está entre os direitos do Estado. Assim, a mediação em casos de guerra civil com participação do próprio Estado como ator ativo do conflito deve se submeter não a Teorias Voluntárias, mas sim às Objetivistas. O professor Mazzuoli, em irrepreensível magistério, explica-as:

A legitimidade e obrigatoriedade do Direito Internacional Público devem ser procuradas fora do âmbito de vontade

dos Estados, ou seja, na realidade da vida internacional e nas normas que disciplinam e regem as relações internacionais, que são autônomas e independentes de qualquer decisão estatal (MAZZUOLI, 2018. p. 58).

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas, enquanto uma entidade considerada neutra em suas atuações no cenário internacional, passa a agir como mediadora em acordos políticos com o intento de pôr fim aos conflitos entre Estados e, conseqüentemente, garantir a manutenção da paz e segurança (FREITAS; LACERDA, 2016, p. 95). Nessa linha de raciocínio, as mediações realizadas pela ONU são extremamente necessárias, entretanto, enfrentam uma série de desafios tendo em vista os níveis de conflitos com que a organização lida e a postura que deve ser adotada pelos mediadores da organização (UNITED NATIONS PEACEMAKER, 2012). Acerca de tais desafios, Gutenberg Teixeira, professor de Relações Internacionais e doutorando em Responsabilidade Jurídica, pontua:

Mediar conflitos é difícil. Sobretudo quando envolve países, facções políticas ou grupos religiosos, que em disputas por poder colocam em risco populações inteiras. Essa é a responsabilidade que têm os mediadores designados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para buscar soluções pacíficas para alguns dos confrontos mais violentos do planeta. Apesar do esforço da diplomacia, não raro o trabalho termina sem grandes avanços (GONÇALVES, 2014).

Ainda de acordo com o professor, muitas vezes, apesar da efetividade do mediador nos conflitos entre Estados, eles acabam sem solução porque os envolvidos apresentam uma resistência e não se dispõem a entrar em consenso. Sobre essa constatação, é válido ressaltar, por exemplo, o caso da Crimeia em 2014, região de influência russa que declarou a separação da Ucrânia, em que o enviado especial da ONU para mediar o conflito cancelou sua atuação após ter sido detido por homens armados (GONÇALVES, 2014).

Frente a tais dificuldades, a ONU promoveu algumas medidas com o intento de estimular o uso da mediação e garantir sua aplicação corretamente pelos mediadores da organização. Dessa forma, a primeira ação de maior visibilidade e alcance realizada pela ONU foi a publicação em 2012 de um documento intitulado “Diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz”, criado após a realização de uma Assembleia Geral em 2009⁵ (UNITED NATIONS PEACEMAKER, 2012).

Como resposta a uma solicitação realizada na Assembleia Geral, publicou-se o manual supracitado, em que há a apresentação dos critérios aplicados pela ONU em um processo de mediação. Tais critérios são a preparação do mediador; o consentimento das partes envolvidas – por se tratar de um processo voluntário – ; a imparcialidade do mediador durante todo o processo; a inclusão das opiniões e necessidades das partes; a implicação nacional, ou seja, a mediação deve se basear nos parâmetros estabelecidos pelas regras e normas escolhidas, dentro do marco do direito internacional que envolve a situação; a coerência nos acordos realizados; a complementaridade, isto é, a necessidade de divisão de funções entre os agentes; e o acordo de qualidade, que é o objetivo da mediação (UNITED NATIONS PEACEMAKER, 2012). Sobre a imparcialidade supramencionada, importante ressaltar a lição de Sidney Guerra, que assevera:

5 Tal Assembleia adotou por consenso sua primeira resolução especificamente sobre mediação intitulada “Fortalecendo o papel da mediação na solução pacífica de controvérsias, prevenção e resolução de conflitos”, a qual reconheceu o aumento do uso da mediação, refletido nos desafios atuais da comunidade internacional em seus esforços para mediar. Além disso, solicitou que o secretário-geral, em consulta aos Estados-membros e outros atores relevantes, desenvolvesse orientações para uma mediação mais eficaz, que levassem em consideração, entre outros aspectos, as lições aprendidas com experiências passadas e em andamento (UNITED NATIONS PEACEMAKER, 2019b).

Nesse propósito, importante registrar que, apesar de tomar conhecimento de todos os fatos pertinentes à problemática que envolve os Estados litigantes, os mediadores não apresentam opiniões e/ou pareceres sobre a questão analisada e sim caminhos que podem ser seguidos para a solução da contenda apreciada (GUERRA, 2017).

Ainda sobre as medidas tomadas pela ONU para melhor utilização da mediação nos conflitos entre Estados, ocorreu, em 2019, o relançamento de uma plataforma on--line da organização chamada *Peacemaker*⁶. Nesse viés, trata-se de uma ferramenta de apoio à mediação on-line desenvolvida pelo Departamento de Assuntos Políticos e de Construção da Paz da ONU. Tal ferramenta é destinada a profissionais da mediação e possui um extenso banco de dados de acordos de paz, material de orientação e informações sobre os serviços de apoio à mediação da ONU e faz parte dos esforços gerais desta para apoiar iniciativas de mediação tanto da própria organização quanto de outras nações (UNITED NATIONS PEACEMAKER, 2019b).

Portanto, medidas como as supracitadas notabilizam o esforço da ONU, enquanto organização que realiza mediações, em promover e efetivar o uso do instituto. Ademais, tais medidas visam reduzir o número de casos como o da Síria, em que a mediação não gerou um acordo entre as partes, como será exposto no presente artigo.

4. A SITUAÇÃO DE GUERRA CIVIL NA SÍRIA

Este tópico irá tratar a respeito da conjuntura que precedeu e motivou a Guerra Civil Síria, além de abordar acerca das particularidades

6 Essa ferramenta foi inicialmente lançada em 2006, entretanto, foi suspensa após um breve período.

deste conflito armado. Nesse sentido, pode-se dizer que o contexto histórico da República Árabe Síria é marcado por situações de instabilidade política e democrática. Assim sendo, para facilitar o entendimento, necessário se faz retornar ao período pós-Primeira Guerra Mundial, ocasião em que o Império Otomano foi esfacelado e a sua região foi dividida em diversos países. Nesse cenário, França e Reino Unido – vencedores da guerra – celebraram o Acordo de Sykes-Picot, que dividiu e estabeleceu as fronteiras do território sírio⁷ (REDE ANGOLA, 2014).

Sob o domínio francês, a Síria foi dividida em diversos Estados com o objetivo de enfraquecer o sentimento do Pan-Arabismo⁸ e, dentre as diversas tentativas de se tornarem independentes, finalmente, em 1946, após a Segunda Guerra Mundial, os sírios libertaram-se da França. Contudo, as instabilidades políticas, ideológicas⁹ e religiosas, dentre elas, as rivalidades entre sunitas, xiitas e alauítas¹⁰, permaneceram fazendo com que a região passasse por sete golpes de Estado até que Hafez Al Assad assumisse o governo em 1971 (REDE ANGOLA, 2014).

Com Hafez Al Assad no poder, os opositores eram reprimidos violentamente, o Estado era centralizado e havia o culto à figura do

7 Tal acordo foi formalizado em 1920 pela Liga das Nações e o mandato da República Árabe Síria foi atribuído à França (REDE ANGOLA, 2014).

8 O Pan-Arabismo é um movimento de valorização ao povo, língua e Estado Árabe. Ganhou força no pós-Segunda Guerra Mundial, contudo, desde o fim do domínio do Império Otomano observou-se o crescimento do sentimento nacionalista árabe.

9 Nesse cenário de instabilidades, o crescimento de ideais socialistas, nacionalistas e anti-imperialistas contribuíram para o surgimento de partidos como o Baath que teve grande influência à época.

10 A princípio, os sunitas acreditam que o sucessor do profeta Maomé deveria ser originado do mesmo clã de origem. Já os xiitas creem em Ali, primo de Maomé, como sucessor escolhido por Deus. Ademais, têm-se os alauítas como corrente derivada do xiismo, porém mais moderada e é a corrente da família Assad. Tais vertentes possuem uma certa rivalidade histórica (SOUZA et al, 2017, p. 03). Além disso, na Síria, as rivalidades se intensificaram, pois 80% da população era sunita e a minoria era de alauítas, que estavam no poder (VASCONCELLOS, 2018, p. 02).

presidente, tornando-se, desde logo, um regime autoritário. Por outro lado, além da violência estatal como forma de garantir a sua autoridade, Hafez estimulou a criação de milícias armadas pró-governo, facilitando assim a manutenção do seu posto, de modo que, em 1982, a Irmandade Muçulmana¹¹ liderou uma revolta contra seu regime, e o número de mortos chegou a 20 mil (REDE ANGOLA, 2014). Além do mais, a Síria, sob o regime de Hafez, passou por momentos de crise econômica, recessão, corrupção e participação em guerras, o que fez com que diversos movimentos eclodissem contra seu governo de modo que, por vezes, sofreu até tentativas de deposição (SOUZA et al, 2017, p. 04).

No ano 2000, com a morte de Hafez, Bashar Al Assad assume o poder com aprovação popular, pois era sinônimo de esperança para a Síria. No início do seu mandato, Assad libertou presos políticos, prometeu reforma política, crescimento econômico e trouxe internet para a região (SOUZA et al, 2017, p.03). No entanto, com o passar do tempo, a população notou que não houve mudanças significativas como prometido, pelo contrário, Bashar passou a mitigar os movimentos pró-reforma política, censurar e limitar a liberdade de expressão, pois seu objetivo se tornou a manutenção do poder, assim como o do seu pai, o que deixou a população ainda mais insatisfeita e motivou a onda de protestos no país (REDE ANGOLA, 2014).

Nessa perspectiva, em 2011, emergiu na Tunísia e no Egito um movimento denominado de Primavera Árabe, que consistia em manifestações populares a favor da democracia, liberdade de expressão, erradicação da pobreza e do fim do desemprego (AL JAZEERA, 2011, tradução nossa). Com o sucesso desse movimento, centenas de milhares de sírios resolveram também demonstrar suas insatisfações

11 A Irmandade Muçulmana é um movimento político iniciado no Egito que possui um caráter radical. Seu objetivo seria a luta pela implantação da Sharia, ou leis islâmicas, nos países árabes. Tal movimento se espalhou por diversos outros territórios árabes.

com os abusos praticados pelo governo, com a corrupção, com a crise econômica e a seca enfrentada entre 2006 e 2010.

Então, os protestos tiveram início na cidade de Daara e se espalharam rapidamente por todo o país, ocasião em que o governo sírio reagiu utilizando tanques de guerra, artilharia e aeronaves, tornando-se, portanto, uma guerra civil (FORD, 2019, p. 03, tradução nossa). Dessa forma, é imprescindível trazer o entendimento de Robert S. Ford (2019):

A natureza do conflito mudou, tornando-se uma batalha não só por prestação de contas, mas por poder absoluto. A luta também ficou mais dividida com o crescimento da presença de extremistas sunitas contra os mais moderados da oposição. Após os ganhos iniciais em 2012, a oposição armada, com escassez de suprimentos e dinheiro, perdeu força e um impasse foi criado (FORD, 2019, p. 03, tradução nossa)

Isso significa, que a ideia inicial de se realizar protestos pacíficos se transformou, na verdade, em uma verdadeira luta armada segmentada pelos interesses diversos dos grupos envolvidos. Mas não só isso, o derramamento de sangue observado preocupou as nações vizinhas, além dos Estados Unidos e da União Europeia, que impuseram embargos à Síria¹². Dessa maneira, verificou-se que os interesses externos influenciaram de maneira exponencial a magnitude do conflito, afinal, com tal problemática, surgiu o impasse dos refugiados nos países

12 Considerando a seriedade da situação, Estados Unidos e União Europeia impuseram sanções à Síria, com congelamento de ativos de oficiais do governo e embargo de armas.

vizinhos, incluindo a questão entre os curdos e a Turquia (FORD, 2019, tradução nossa)¹³.

Por outro lado, o Estado Islâmico do Iraque e do Levante invadiu e tomou uma parte do território sírio¹⁴, enquanto a Rússia, o Irã e a China tomaram partido a favor do governo local, e a Turquia, o Catar e a Arábia Saudita foram acusados de financiar os grupos rebeldes de oposição (VASCONCELLOS, 2018)¹⁵. Nessa toada, mesmo com a participação de tantos agentes externos, crise de refugiados, violações aos direitos humanos pelas diversas partes do conflito e sofrimento do povo sírio, o governo insiste em controlar todas as instituições e rejeita a divisão de poder com a oposição, além de não se esforçar para uma solução negociada (FORD, 2019, tradução nossa).

Ademais, o governo sírio foi acusado de se utilizar de armas químicas, mais especificamente o gás sarin, contra a própria população, mesmo tendo assinado, em 2013, um tratado para a não utilização, produção e eliminação das reservas existentes. Tal acontecimento, resultou em uma intensificação da guerra com o bombardeamento de

13 Os curdos são uma comunidade unida por raça, cultura e linguagem, que estão estabelecidos majoritariamente nos territórios entre Síria, Turquia, Iraque, Irã e Armênia. Contudo, não são reconhecidos como um Estado soberano e essa pauta se estende há anos. Sobre a temática específica, Soares aponta (SOARES et al, 2017): “Para o governo turco, os curdos sírios e o presidente Bashar al-Assad são ameaças maiores do que o próprio Estado Islâmico. Ou seja, os turcos perceberam que oferecendo suporte aos curdos sírios estariam ajudando o PKK, que é considerado um inimigo terrorista que tenta fragmentar o país há mais de 30 anos”.

14 O Estado Islâmico tem por objetivo a criação de um território próprio para que possa ser regido segundo a lei islâmica ou “sharia”.

15 Os principais grupos rebeldes envolvidos no conflito são: Comando Militar do Exército Sírio Livre, Irmandade Muçulmana do Egito, Frente Al-Nusra (“Frente de Suporte para o Povo da Síria”), Estado Islâmico do Iraque e do Levante, uma milícia islâmica e jihadista que visa instaurar um Califado nos territórios do Iraque e da Síria (VASCONCELLOS, 2018)

algumas localidades pelos EUA, Reino Unido e França (THE NEW YORK TIMES, 2019).

Para além disso, as tentativas de se determinar uma intervenção debatidas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas não surtiram efeito e, apesar de todas as consequências oriundas da guerra, da participação de inúmeros atores contra o governo sírio e das tentativas de negociação, que serão abordadas no capítulo posterior, o governo permanece resiliente, com o domínio das principais cidades e prevalecendo no conflito com o apoio dos aliados, fazendo com que grupos rebeldes se rendam (VASCONCELLOS, 2018). Portanto, o conflito ainda se encontra longe do fim, mas certamente não envolve somente os interesses do governo e da oposição, assim, para que seja feita uma reconciliação deve-se levar em conta os interesses dos diversos agentes externos ligados à Guerra Civil Síria, os quais exercem grande influência sobre essa preocupante situação (FORD, 2019).

5. A ATUAÇÃO DA ONU MEDIANDO O CONFLITO NA SÍRIA

Como já foi explicitado anteriormente, tem-se a mediação como um dos mecanismos mais importantes de resolução de conflitos internacionais, pelo fato de ser um estímulo a pacificação por meio do diálogo e da negociação entre os interesses em disputa. Não obstante, o Secretário Geral das Nações Unidas, António Guterres, enfatizou, na 6ª Conferência de Istambul para Mediação, a importância da utilização do instituto, especialmente na Síria, como mecanismo de redução do sofrimento:

“Mediação é uma das ferramentas mais importantes para reduzir e acabar com o conflito”. O Sr. Guterres expressou sua esperança de que isso poderia ser o primeiro avanço real em busca da solução política, para terminar com esse trágico capítulo nas vidas dos sírios e criar oportunidades para um voluntário e seguro retorno

de todo o povo sírio para seus lugares de origem (UN NEWS, 2019, tradução nossa).

Após a eclosão da Guerra Civil na Síria, o Conselho de Segurança das Nações Unidas realizou, em 2012, reunião com o escopo de propor medidas para superar a situação, contudo, China e Rússia vetaram as propostas (SECURITY COUNCIL, 2012). Sendo assim, a Resolução 66/253 estabelecida pela Assembleia Geral ratificou a importância de se iniciar uma solução dialogada entre governo e oposição e, além disso, requisitou ao Secretário-Geral das Nações Unidas a indicação, com participação da Liga Árabe, de um enviado especial para mediar a situação, nos seguintes termos (GENERAL ASSEMBLY, 2012):

Requisita, nesse contexto, o Secretário-Geral e todos os corpos relevantes das Nações Unidas a prover suporte para os esforços da Liga dos Estados Árabes, ambos através dos bons ofícios almejando a promoção de uma solução pacífica para a crise Síria, incluindo a nomeação de um enviado especial e assistência técnica e material, em consulta com a Liga dos Estados Árabes (GENERAL ASSEMBLY, 2012, tradução nossa).

Nesse sentido, o Secretário-Geral da ONU, Ban-Ki Moon, nomeou o ex-Secretário-Geral Kofi Annan como o primeiro mediador da ONU e da LEA para solucionar o caso. Isto posto, Annan elaborou um plano de cessar-fogo para que assim as negociações pudessem transcorrer e para que fosse possível uma reformulação do processo político liderado pela própria Síria. Todavia, os opositores revogaram após um tempo o acordo de cessar-fogo, além de ter ocorrido divergências por parte dos EUA e Rússia a respeito da reconstrução liderada pelo próprio Assad (LUNDGREN, 2016, p. 4).

Dessa maneira, Annan ficou no cargo por menos de 6 meses, tendo em vista a falta de apoio internacional dentro do Conselho de Segurança e a negativa de Assad ao seu plano de paz, haja vista o seu

entendimento de que a oposição esperava obter ganhos militares com tal solução (ASSEBURG, LACHER, TRANSFELD, 2018, p.35). Com isso, Lakhdar Brahimi, diplomata argelino, foi nomeado como segundo enviado especial para a crise. Sobre a atuação dele, Magnus Lundgren (2016) versa:

Comparado com seu predecessor, Brahimi adotou uma abordagem mais cautelosa e consultiva, pelo menos inicialmente, tentando convencer as partes acerca da futilidade em continuar com a guerra e enfatizando repetidamente os tremendos custos humanitários que eles impuseram à população (LUNDGREN, 2016, p.4).

Apesar das mudanças, Brahimi adotou alguns dos planos de Annan, como, por exemplo, o cessar-fogo com monitoramento internacional, dentre outras medidas. Por outro lado, após um tempo, Brahimi foi perdendo a confiança dos dois lados; do governo, pois fazia sempre referências à *Geneva Communiqué*¹⁶; e da oposição, pois buscou envolver o Irã nas consultas, além de não necessariamente ser a favor da queda de Assad. Para além disso, ao final de seu mandato, em 2014, as negociações se tornaram mais pragmáticas, com a aproximação dos EUA e da Rússia, em decorrência da ascensão do Estado Islâmico e dos ataques envolvendo armas químicas, que quase resultaram em uma intervenção, em Ghouta, no ano de 2013. Após inúmeras tentativas, as partes permaneceram inflexíveis e os avanços alcançados foram quanto à ajuda humanitária, mas não referente às temáticas centrais. (LUNDGREN, 2016, p.5).

16 Comunicado emitido em 30 de junho de 2012, após uma reunião na cidade suíça de Genebra do Grupo de Ação para a Síria apoiado pela ONU. Afirmava que qualquer acordo político deveria proporcionar uma transição que ofereça uma perspectiva para o futuro que pode ser compartilhada por todos na Síria.

Isto posto, a dúvida que pairava era se o melhor para as negociações seria uma renúncia de Assad - o que beneficiaria a oposição - ou integrá-lo nas negociações como representante do governo - o que beneficiaria seus apoiadores¹⁷. Nesse diapasão, após a saída de Brahimí, nomeou-se Staffan de Mistura¹⁸, que assumiu uma postura diferente dos seus predecessores. Nesse sentido, de Mistura, ao invés de propor um cessar-fogo abrangente e vertical em toda a Síria, passou a investir em tréguas limitadas em cada região de conflito, dessa forma, acreditava que poderia adquirir uma confiança gradativa das partes. Todavia, a tentativa fracassou (LUNDGREN, 2016, p. 5).

Além do mais, de Mistura buscou consultar o governo sírio e os opositores, além da sociedade civil, outros grupos rebeldes e de mulheres, o que fez com que trouxesse um pouco de esperança para o povo sírio (ASSEBURG; LACHER; TRANSFELD, 2018, p.36). Nesse cenário, um grupo de 20 países e organizações se reuniram em Viena para novas tratativas e negociações em busca de um plano de paz para a Síria, denominado de ISSG¹⁹. Dessa reunião, resultou um documento que foi formalizado pelo Conselho de Segurança como Resolução 2254, que possuía como essência:

Para assegurar a transição política liderada pela própria Síria baseada na *Geneva Communiqué* em sua integridade, e enfatizando a urgência de todas as partes na Síria cooperarem diligentemente e construtivamente em busca desse objetivo. [...] Com um prazo de seis meses, estabelecer uma governança legítima, inclusiva e única na Síria. Além de programar e estabelecer uma nova

17 China e Rússia não eram a favor da renúncia de Assad, nem de uma intervenção coercitiva, sob o receio de ocorrer o mesmo que aconteceu na Líbia (ASSEBURG, LACHER, TRANSFELD, 2018, p.36).

18 Staffan de Mistura é um diplomata Italiano-Sueco que atuou em missões no Iraque e no Afeganistão.

19 ISSG - International Syria Support Group (Grupo de Apoio Internacional a Síria).

constituição, e ainda, expressar seu suporte por eleições livre e justas, respeitando a nova constituição, para ser feito em 18 meses sob supervisão da ONU [...] (SECURITY COUNCIL, 2015, tradução nossa).

Contudo, os termos desta resolução não se traduziram em consenso, o que acarretou a realização de outra reunião, desta vez em Munique, na qual EUA e Rússia aderiram e propuseram uma “cessação de hostilidades” e que foi ratificada pelo Conselho de Segurança na Resolução 2268. Dentre os signatários dessa resolução, estavam o governo sírio e mais de 40 grupos rebeldes que acordaram participar das negociações, cessar ataques militares, permitir ajuda humanitária e abster-se de tomar territórios de outros signatários (LUNDGREN, 2016, p. 6).

Nessa toada, após o estabelecimento deste acordo, os índices de vítimas foram os mais baixos desde 2011, ano em que se iniciou o conflito. Assim, de Mistura convocou nova reunião para formar um governo de transição em seis meses. Porém, os envolvidos no conflito se recusaram a negociar conjuntamente sobre os assuntos relativos à Síria, mesmo com o mediador conversando separadamente com as partes. Assim, em setembro de 2016, EUA, Rússia e ISSG desfizeram o pacto, após os EUA bombardearem bases militares do governo e acusarem a Rússia de realizar um ataque aéreo a uma base de ajuda humanitária (ASSEBURG, LACHER, TRANSFELD, 2018).

Sendo assim, após uma esperança de que as negociações fossem gerar resultados positivos, em virtude dos acontecimentos relatados, não houve progressos substanciais e a situação continua sem uma resolução definitiva. Portanto, é possível observar que, diante da imensa complexidade do conflito sírio e da participação de inúmeros atores externos que influenciam direta e indiretamente a contenda, restaram-se infrutíferas todas as tentativas de se lidar com o conflito através dos métodos diplomáticos de resolução.

CONCLUSÃO

O estímulo à utilização dos meios diplomáticos de resolução de conflitos no Direito Internacional encontra-se regulamentado, desde a Convenção de Haia, em um grande número de convenções internacionais de teor universal ou regional. Nessa ótica, a Organização das Nações Unidas possui um papel relevante na solução dos conflitos internacionais. Tal atuação configura-se não só por estimular a aplicabilidade dos meios diplomáticos pelos Estados e demais organizações internacionais, mas também por recorrer a tais métodos, frequentemente, para intervir nos conflitos armados com o objetivo de pôr fim às violações aos direitos humanos que ocorrem em tais contextos.

Ainda nesse cenário, a mediação apresenta vantagens significativas no que diz respeito à aproximação negociada entre as partes, sobretudo, quando se trata de Estados. Entretanto, apesar dos esforços, o caso da Guerra Civil Síria comprova que a mediação internacional de conflitos ainda enfrenta resistência e inúmeros obstáculos para a sua devida eficiência.

No caso em análise, os enviados da ONU tiveram de lidar com interesses não só das partes envolvidas diretamente no conflito, como também com a presença dos atores externos na contenda. Desse modo, o insucesso das tentativas de mediação promovidas pela instituição perpassa por uma série de fatores: o nível de confronto bélico e conquistas territoriais em que já se encontrava o conflito; a ausência de vontade das partes em ceder e encarar a proposta da mediação de forma integral; e a quantidade de atores envolvidos no conflito com diversos interesses distintos.

Portanto, diante das análises realizadas no presente artigo, evidencia-se que a mediação do conflito na Síria necessita, sobretudo, romper paradigmas e eliminar o status quo vigente. Para isso, é necessário que se superem inúmeros desafios, quais sejam, uma melhor capacitação dos mediadores, a não intervenção de grandes potências no conflito e no processo de mediação, a utilização de especialistas que vivenciem aquela realidade para que possam atuar com mais propriedade e a confiança das partes na mediação. Pois, apenas através de tais mudanças, avanços serão

obtidos no que concerne à tentativa de apaziguar a Guerra Civil Síria, sobretudo, com a utilização do instituto da mediação.

REFERÊNCIAS

ABOUT UN Peacemaker. United Nations Peacemaker, 2019b. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/about-peacemaker>. Acesso em: 17 fev. 2020.

ASSEBURG, Muriel; LACHER, Wolfram; TRANSFELD, Mareike. **Mission impossible?** UN mediation in Libya, Syria and Yemen. Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs. Berlin, 2018. Disponível em: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2018RP08_Ass_EtAl.pdf. Acesso em: 03 mar. 2020.

BERCOVITCH, Jacob. **International mediation.** Journal of Peace Research, Oslo: International Peace Research Institute, 1991. v.28, n.1, p.3-6.

BRASIL. **Cartas das Nações Unidas.** Nova Iorque: ONU, 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Philippe. **Direito Internacional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

DIRETRIZES das Nações Unidas para uma mediação eficaz. United Nations Peacemaker, 2012. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Guidance_EffectiveMediation_UNDPA2012_pt_Jun2015correction_0.pdf. Acesso em: 17 fev. 2020.

DUARTE, Barbara Sampaio Vieira; MESSARI, Nizar. **O comportamento do mediador no conflito entre árabes e israelenses.** Dissertação de Mestrado

– Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/4236/4236_3.PDF. Acesso em: 10 fev. 2020.

FORD, Robert. **The Syrian civil war: a new stage, but is it the final one?** Middle East Institute Blog. Washington, 2019. Disponível em: https://www.mei.edu/sites/default/files/2019-04/Ford_The_Syrian_Civil_War.pdf. Acesso em: 03 mar. 2020.

FREITAS, Jeane Silva de; LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas. **A mediação facilitadora das organizações internacionais na resolução de conflitos: uma análise da atuação da ONU e a da UA no conflito entre o Sudão e o Sudão do Sul.** Relações Internacionais [on-line], 2016, n.51, p. 89-106.

GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 66/253.** Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2012. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20A%20RES%2066%20253.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2020.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público.** 11a. ed. São Paulo, Saraiva Jur, 2017.

LUNDGREN, Magnus. **Mediation in Syria: initiatives, strategies, and obstacles.** Contemporary Security Policy, Stockholm, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303312425_Mediation_in_Syria_Initiatives_strategies_and_obstacles_2011-2016. Acesso em: 03 mar. 2020.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público.** 11a. ed. São Paulo, Ed. Forense, 2018.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000. v. 2.

REGIONAL Organizations. United Nations Peacemaker, 2019a. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/regional-organizations>. Acesso em: 17 fev. 2020.

SECURITY COUNCIL. **Resolution 2268 (2016)**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2016. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2268.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2020.

SÍRIA - O retrato de um país em guerra civil. Rede Angola, 2014. Disponível em: <http://www.redeangola.info/especiais/siria-retrato-de-um-pais-em-guerra/>. Acesso em: 03 mar. de 2020.

SOARES, João Vítor Scomparim et al. **A questão curda**. Série Conflitos Internacionais, São Paulo, v.4, n.1, p. 1-2, 2017. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/#oci>. Acesso em: 04 mar. 2020.

SOUZA, Carlos Eduardo Cardoso et al. **A Guerra Civil na Síria: atores internos, jogos de poder e possíveis reflexos para o Brasil a partir da situação dos refugiados desse conflito**. Rio de Janeiro, 2017. Trabalho apresentado 14º Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xiv_cadn/a_guerra_civil_na_siria.pdf. Acesso em: 03 mar. 2020.

SOUZA, Salmo Caetano. **A natureza dos bons ofícios e da mediação**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009, v. 104, p. 449-475.

SYRIA'S civil war explained from the beginning. Al Jazeera, 2018. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-civil-war-explained-160505084119966.html>. Acesso em: 03 mar. 2020.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Civis**. 4. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Método, 2018.

VASCONCELLOS, Ricardo. **A situação da Síria frente à ordem jurídica internacional**. Faculdade de Direito: Artigos de periódicos. Pelotas, 2018. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/3940>. Acesso em 03 mar. 2020.

MEDIATION AND DIPLOMACY: AN APPROACH TO THE UNITED NATIONS OPERATIONS ON THE SYRIAN CIVIL WAR

ABSTRACT

On this paper, sought to make an analysis concerning about the utilization of the mediation as an alternative method for international dispute resolutions, focusing on the operations of the special envoys of the United Nations on the context of the Syrian Civil War. Besides, to facilitate understanding about the theme, a brief explanation about the Mediation Institute, as well as the panorama experienced in the Syrian Arab Republic. In this sense, it is intended to comment and evaluate the performance of three unsuccessful attempts of UN special envoys, in case of realize a mediation with the conflict actors, explaining from a doctrinal point of view, the reasons for

not being considered successful, and ponder the efficiency of the institute of mediation in this context and the way it was used.

Keywords: Mediation. Syrian Civil War. United Nations. Diplomatic conflict resolution.

