



Universidade de Brasília
Pós-Graduação em Relações Internacionais

**O PAPEL DOS EMPREENDEDORES NORMATIVOS NA
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER**

RAFAEL ASSUMPCÃO ROCHA

Brasília - DF
2017

RAFAEL ASSUMPÇÃO ROCHA

**O PAPEL DOS EMPREENDEDORES NORMATIVOS NA
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE
PROTEGER**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.
Área de Concentração: Política Internacional e Comparada
Orientador: Prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Brasília, 2017

RAFAEL ASSUMPTÃO ROCHA

**O PAPEL DOS EMPREENDEDORES NORMATIVOS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO
DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Brasília, 5 de outubro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa
Departamento de Ciência Política (DCP-USP)
Instituto de Relações Internacionais (IRI-USP)
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Prof. Alessandro Eugenio Pereira
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof.^a Dr.^a Maria Helena de Castro Santos,
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília
(Suplente)

RESUMO

Esta tese examina o desempenho de empreendedores normativos na institucionalização e consequente consolidação da Responsabilidade de Proteger (R2P) na comunidade internacional. A R2P afirma que, nas situações em que o Estado não é capaz ou não demonstra vontade de proteger sua própria população de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra humanidade, essa responsabilidade recai sobre a chamada “comunidade internacional”. A hipótese levantada é que os empreendedores normativos levaram celeridade ao processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger nas Nações Unidas. Esses atores desempenharam ações com o fito de sensibilizar a comunidade e socializar outros atores ao redor da questão. O estudo inicia-se discutindo a necessidade de compreender o conceito amplo e difuso de comunidade internacional nas Relações Internacionais, para, então, examinar como as teorias dessa disciplina explicam o surgimento de novos atores na política global, e como estes se relacionam com sua estrutura. Analisa-se como esses novos atores agiram enquanto agentes normativos de maior relevância, deflagrando o processo institucionalização da R2P na comunidade internacional entre 2001 e 2015. Por fim, verifica-se que alguns indivíduos, Estados e ONGs atuaram como empreendedores normativos relevantes para a institucionalização da norma, aferindo agilidade a esse processo.

Palavras Chave: Empreendedor Normativo, Institucionalização de Normas, Responsabilidade de Proteger, Comunidade Internacional, Norma Política Internacional.

ABSTRACT

This thesis examines the performance of norm entrepreneurs in the institutionalization and consequent consolidation of the Responsibility to Protect (R2P) in the international community. R2P asserts that in situations where the state is unable or unwilling to protect its own population from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, this responsibility lies with the so-called "international community." The working hypothesis affirms that norm entrepreneurs have engendering promptness of institutionalization process of Responsibility to Protect at the United Nations. These actors played an important role in raising awareness in the international community and attempting to socialize other actors around the issue. The study begins by discussing the need to understand the broad and diffused concept of an international community in International Relations, and then it examines how the theories of this discipline explain the emergence of new actors in global politics, and how their relationship to structures are. The research analyzes how these new actors acted as normative agents of greater relevance, resulting in the institutionalization of the R2P in the international community between 2001 and 2015. Finally, it is verified that some individuals, states and NGOs acted as relevant normative entrepreneurs in the institutionalization of the norm, assessing agility to this process.

Keywords: Norm Entrepreneur, Norm's Institutionalization, Responsibility to Protect, International Community, International Political Norm.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia-Geral das Nações Unidas
Art.	Artigo
APR2P	<i>Asia Pacific Centre for Responsibility to Protect</i>
BRICS	Grupo de Países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.
CCR2P	<i>Canadian Centre for the Responsibility to Protect</i>
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIVIC	<i>Campaign for Innocent Victims in Conflict</i>
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CNT	Conselho Nacional de Transição
CONGO	<i>The Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations</i> - Conferência de ONGs com Relações Consultivas para as Nações Unidas.
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ETN	Empresa Transnacional
EUA	Estados Unidos da América
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
GCR2P	<i>Global Centre for Responsibility to Protect</i>
HLP	<i>High Level Panel</i> - Painel de Alto Nível
HRW	<i>Human Rights Watch</i>

ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty - Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal.</i>
ICG	<i>International Crisis Group</i>
ICRtoP/ICR2P	<i>International Coalition for Responsibility to Protect</i>
IGP	<i>The Institute for Global Policy - Instituto para a Política Global</i>
ISHS	<i>International Service for Human Rights</i>
MSF	Médicos Sem Fronteira
MNA	Movimento dos Países não Alinhados
NGO	<i>Non-governmental Organizations</i>
OHCHR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos</i>
OI	Organização Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não governamental
OSAPG	<i>Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide – Escritório do Conselho Especial para Prevenção de Genocídio.</i>
OSAPG-R2P	<i>Office of the Special Advisers on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect – Escritório dos Conselheiros Especiais para Prevenção de Genocídio e para a Responsabilidade de Proteger</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P-5	Cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas: Estados Unidos, Rússia, França, China e Reino Unido
HLP	Painel de Alto Nível
PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
R2P	<i>Responsibility to Protect - Responsabilidade de Proteger</i>
R2P-CS	<i>Responsibility to Protect – Engaging Civil Society</i>

RI	Relações Internacionais
RwP	<i>Responsibility While Protecting</i> – Responsabilidade ao Proteger
SAPG	<i>Special Adviser on Prevention of Genocide</i> - Conselho Especial para Prevenção de Genocídio
SAR2P	<i>Special Adviser on Responsibility to Protect</i> - Conselho Especial para a Responsabilidade de Proteger
SGNU	Secretário Geral das Nações Unidas
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UE	União Europeia
UN	<i>United Nations</i>
UNA	<i>The United Nations Association</i> – Associação das Nações Unidas
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNICEF	<i>United Nations Children’s Fund</i> - Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNPKO	<i>United Nations Peacekeeping Operations</i> - Operações de Paz das Nações Unidas
WFM-IGP	<i>World Federalist Movement - Institute for Global Policy</i>
WFUNA	<i>World Federation of United Nations Associations</i> - Federação Mundial das Associações das Nações Unidas

LISTA DE FIGURAS (figuras, quadros, imagens, organogramas, gráficos etc.)

Figura 1.1	Página 42
Figura 1.2	Página 43
Figura 1.3	Página 49
Figura 2.1	Página 81
Figura 2.2	Página 85
Figura 2.3	Página 92
Figura 2.4	Página 93
Figura 2.5	Página 101
Figura 2.6	Página 105
Figura 3.1	Página 134
Figura 3.2	Página 139
Figura 3.3	Página 153
Figura 4.1	Página 185
Figura 4.2	Página 189
Figura 4.3	Página 209
Figura 4.4	Página 210
Figura 4.5	Página 215
Figura 4.6	Página 216
Figura 5.1	Página 225
Figura 5.2	Página 226
Figura 5.3	Página 228
Figura 5.4	Página 230
Figura 5.5	Página 231
Figura 5.6	Página 242
Figura 5.7	Página 244
Figura 5.8	Página 247
Figura 5.9	Página 248
Figura 5.10	Página 252
Figura 5.11	Página 268
Figura 5.12	Página 271

DEDICATÓRIA

A meus queridos pais, Márcia e Celso.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo incentivo aos meus estudos, por terem me dado a liberdade de seguir meu coração e trilhar meus próprios caminhos, estando sempre “ao meu lado”. A meus pais, pela oportunidade de me manifestar.

Ao Prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha, meu caro orientador, pelas instruções, por compartilhar seu conhecimento, seu tempo e suas experiências, pelo ensinamento da arte do ensino e da pesquisa. Por seu zelo em relação ao outro, pela paciência, pela minuciosa leitura de meu trabalho e, sobretudo, pelo respeito.

A todos os meus professores, pelos ensinamentos, e oportunidades acadêmicas. Em especial aos professores José Flávio Sombra Saraiva, Pio Penna Filho, Maria Helena de Castro Santos, Karine de Souza Silva, Eduardo Viola, Alcides Costa Vaz.

Aos colegas internacionalistas Demetrius Cesário Pereira, Juliana Lyra Viggiano Barroso, Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão, Juliano da Silva Cortinhas, Daniel Mauricio Dall'Agnol e a Thiago Ianez Carbonel, pelo compartilhamento de conhecimento, estando ao meu lado nos momentos de dúvida, com suas sugestões, correções e críticas durante o processo de doutoramento, permitindo que este pudesse avançar de maneira coerente. Pela amizade.

Aos colegas de pós-graduação do IREL/UnB que nesses quatro anos demonstraram amizade, compreensão, empatia, companheirismo e solidariedade: Paula Gomes Moreira, Giordano Sousa de Almeida, Jean Santos Lima, Heloisa Marques Gimenez, Pedro Henrique Verano, Thais de Oliveira Queiroz, Thais Silva Menezes, Rodolfo Silva e, em especial, à Ana Paula Lage de Oliveira.

Aos amigos, que souberam compreender e apoiar. Em especial aqueles que estiveram ao meu lado durante grande parte do processo de doutoramento em Brasília. Em nome de todos eles, destaco: Alexandre de Pádua Ramos Souto, Alexandre Dias de Alencar Silva, Eduardo Aguiar Caires Vasconcelos Meira, Gerson Carvalho, Rafael França, Sérgio de Aragão Costa Rigueira.

À Universidade de Brasília, ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, cujo financiamento tornou possível minha presença em Brasília, bem como aos integrantes da banca examinadora desta tese.

A Deus.

EPÍGRAFE

O homem pretende ser imortal e para isso defende princípios efêmeros. Um dia, inexoravelmente, descobrirá que, para ser imortal, deverá defender Princípios Absolutos. Nesse dia, morrerá para a carne, efêmera, e viverá para o Espírito, Eterno. Será Imortal.

Celso Charuri

Sumário

Introdução	8
Desenho da pesquisa	11
Estrutura da tese	15
Parte I – Debates e avanços teóricos sobre empreendedorismo normativo na Comunidade Internacional.	18
Capítulo 1 - O conceito de Comunidade Internacional nas Relações Internacionais	19
1.1 Comunidade internacional na Política Global.....	19
1.2 Perspectiva ontológica de comunidade internacional	26
1.2.1 Perspectiva histórica.....	26
1.2.1 Perspectiva jurídica	28
1.2.3 Perspectiva política.....	34
1.3 Perspectiva normativa de Comunidade Internacional	38
1.4 Conciliando pragmatismo com normatividade: uma perspectiva discursiva de comunidade internacional.....	46
1.4.1 Perspectiva discursiva de Comunidade Internacional	47
1.4.2 Filosofia negativa como ferramenta de análise de Comunidade Internacional	50
1.4.3 Soberania e Comunidade Internacional: uma leitura cosmopolita	53
1.5 Agente e Estrutura da Comunidade Internacional (Estados, OIs, ONGs, indivíduos)	56
1.5.1 A perspectiva construtivista sobre constituição mútua	57
1.5.2 Elementos Co-Constituintes da Comunidade Internacional	59
1.6 Análises parciais e síntese do argumento.....	67
2 Normas e agentes normativos na Comunidade Internacional	71
2.1 Conceito de normas nas relações internacionais	71
2.2 Empreendedores Normativos	78
2.3 Ciclo de vida	81
2.3.1 Institucionalização de normas.....	88
2.3.2 Plataformas Organizacionais	94
2.4 Comunidades Epistêmicas.....	95
2.5 As Redes de Ativismo Transnacionais e o Padrão Bumerangue	97
2.6 Análises parciais e síntese do argumento.....	107
Parte II – O papel dos empreendedores normativos no processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger	109
Capítulo 3 – Articulação do Consenso: O papel dos empreendedores normativos na elaboração da Responsabilidade de Proteger	114

3.1 – Ativismo humanitário e as Revisões do Conceito de Soberania	114
3.1.1 Perspectiva histórica da evolução do conceito de soberania	115
3.1.2 Origens da ideia de soberania responsável	121
3.2 – Construção do conceito: a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal.....	125
3.3 – Concertação Política: Articulações Preparatórias para a Cúpula Mundial	139
3.3.1 Articulações da Sociedade civil.....	140
3.3.2 Articulações na ONU	145
3.4 – Empreendedorismo Normativo e o Nascimento da Norma.....	150
3.5 – Análises parciais e Síntese dos Argumentos.....	152
Capítulo 4 – Atuação de empreendedores normativos na institucionalização da Responsabilidade de Proteger	155
4.1 A Cúpula Mundial e o Consentimento Normativo	157
4.2 O Efeito Cascata e a Vertiginosa Incorporação da Norma na Burocracia Onusiana	163
4.3 A Institucionalização da Responsabilidade de Proteger na Sociedade Civil.....	166
4.3.1 O Engajamento da Sociedade Civil no pós Cúpula do Milênio: Rodadas Consultivas Globais de 2008.....	168
4.3.2 Ação, Persuasão e Divulgação: o Ativismo Normativo da Sociedade Civil	170
4.4 O comprometimento de Ban Ki-moon para o adensamento normativo	181
4.4.1 A criação do Escritório Conjunto do Conselheiro Especial das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger.....	182
4.4.2 Grupo de Amigos da R2P.....	186
4.4.3 O engajamento político de Ban Ki-Moon: A institucionalização de relatórios e debates anuais.....	187
4.5 A R2P e a Fórmula Arria.....	211
4.6 Análises parciais e síntese dos argumentos	214
Parte III – Da Teoria à prática: O empreendedorismo normativo como fator de celeridade no ciclo de vida normativo da R2P.....	218
Capítulo 5 – Ativismo político e a catálise normativa no processo de institucionalização da R2P	220
5.1 Quinze anos de empreendedorismo político: R2P e seu lugar no ciclo de vida normativa.	221
5.1.1 Consonâncias e divergências sobre a institucionalização da R2P.....	223
5.1.2 As três etapas de evolução normativa da R2P	241
5.2 Qualificando o Empreendedorismo Normativo: um necessário balanço.....	249
5.3 Rede de ativismo global	257

5.4 Formação de Comunidade Epistêmica	261
5.5 Análises parciais e síntese dos argumentos	265
Considerações Finais.....	272
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	280
Anexo I – Lista de participantes das reuniões da ICISS em 2001.	308
Anexo II – Quadro de resoluções do CSNU e declarações presidenciais do órgão sobre Responsabilidade de Proteger	312
Anexo III – Quadro sobre Global Network sobre R2P Focal Points	325

Introdução

Esta pesquisa trata do papel dos empreendedores normativos na institucionalização da Responsabilidade de Proteger (R2P), entre 2001 e 2015, na comunidade internacional, mais especificamente, no seio da Organização das Nações Unidas (ONU). A R2P afirma que, nas situações em que o Estado não é capaz ou não demonstra vontade de proteger sua própria população de genocídios, crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade, essa responsabilidade recai sobre a chamada “comunidade internacional”. O termo “comunidade internacional”, por sua vez, está no centro dos debates sobre a responsabilidade de proteger nas Nações Unidas, por ser amplamente empregado em documentos oficiais da organização. Aliás, o próprio documento (UN, Doc. A/RES/60/1) que deflagra o processo de institucionalização da R2P faz referência explícita à “comunidade internacional”, sem, no entanto, qualificá-la.

A densidade normativa que permeia o conceito de comunidade internacional vincula-se aos valores éticos, morais e políticos mais caros aos Direitos Humanos e diretamente relacionados à R2P. Os atores que compõem a ONU, assim como as organizações não governamentais (ONGs) que defendem a norma, afirmam compartilhar esses valores. Cumpre esclarecer, desde já, que o trabalho entende as ONGs como organizações independentes de governos, que não possuem fins lucrativos ou comerciais. Em geral, apoiam-se em uma sorte de aceitabilidade moral, refletida no apoio da opinião pública e no reconhecimento por parte de outros atores da comunidade internacional. De maneira similar às adversidades de conceituar “comunidade internacional”, o consenso sobre ONGs estende-se aos aspectos “negativos”, ou seja, aquilo que as ONGs não são.

As Relações Internacionais tradicionalmente colocam o Estado como ator legítimo para a gestão da paz e segurança internacionais. Após a promulgação da Carta de São Francisco, em 1945, essa responsabilidade recai, primordialmente, sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e, sobretudo, nos seus cinco membros permanentes (P-5), devido ao poder de veto que possuem sobre as decisões do órgão.

Habitualmente, a institucionalização de normas políticas internacionais, sobretudo as que envolvem questões sensíveis aos Estados (como é o caso das relativas à soberania), ocorre por meio da burocracia internacional de maneira lenta. Não obstante, o movimento célere de recepção, articulação e institucionalização da Responsabilidade

de Proteger na comunidade internacional, e, especificamente, nas Nações Unidas, evidencia o papel relevante desempenhado por empreendedores normativos como Estados, Grupo de Estados, Indivíduos e ONGs. Esta é a questão, ou ainda, o problema de pesquisa, que esta tese busca enfrentar.

Isso pode ser verificado pela análise do documento elaborado pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal em 2001 (ICISS), dos relatórios do Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) sobre R2P e dos debates informais realizados junto à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre o tema. Segundo postulam muitos pensadores de Relações Internacionais (RI), constatou-se a necessidade de considerar no processo analisado não só atores estatais e organismos intergovernamentais, mas também indivíduos e atores da sociedade civil. Assim, esta tese indaga a maneira pela qual esses atores contribuem para a evolução da doutrina da R2P. Para responder à essa pergunta de pesquisa, delimitou-se como marco temporal o período de 2001 a 2015.

A abordagem conceitual da R2P alterou a percepção da soberania, afastando os termos dever ou direito de ingerência, que salientavam o papel dos países interventores, e ressaltando o direito de quem necessita ser protegido. A R2P modificou a percepção do propósito da ação, do sujeito ativo, ou seja, do ator empreendedor da proteção (Estados, Organizações Intergovernamentais etc.), para o sujeito passivo, quem deve ser beneficiário da proteção (ou ainda, em casos extremos, intervenções). A ênfase recai na responsabilidade pelos indivíduos, na defesa dos Direitos Humanos.

Isso não altera somente a epistemologia das intervenções humanitárias, mas também sua ontologia, visto que os indivíduos passam a ser o foco da doutrina. Ademais, as transformações epistemológica e ontológica levam a entender que esse novo contexto abre uma janela de oportunidade para que agentes da sociedade civil internacionalmente organizados desempenhem importante papel na normatização da doutrina e na sensibilização da comunidade internacional para agir de maneira rápida e oportuna frente a crimes que chocam a consciência humana.

Algumas fontes governamentais, entusiastas e críticos tratam a R2P como um conceito¹ abstrato, uma possível norma ou algo que ainda necessita desenvolvimento,

¹ Fontes que tratam a R2P como conceito: Nações Unidas. *United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect*. Disponível em <<http://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.html>>. Acesso em 9 out. 2017; UN Doc. A/66/874-S/2012/578 (2012); *European Union. Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changin*

elaboração e consenso, antes que possa gerar expectativa ou moldar comportamentos. Outras fontes preferem abordar a R2P como um princípio², entendido como uma verdade fundamental ou proposição que serve de base para uma crença que conduz a uma ação. Pensar a R2P como um princípio, ao invés de um conceito, implica dizer que esta adquiriu um *status* consensual entre os atores da comunidade internacional. Por fim, os acadêmicos normalmente se referem à R2P como uma norma³, já que corresponde a uma compreensão coletiva de expectativa de comportamento dos atores internacionais.⁴

Seja devido à confrontação de vocábulos reproduzidos entre as citações diretas e as palavras deste autor; seja para familiarizá-lo com os conceitos epistemológicos das relações internacionais, sobretudo no que concerne especificamente a R2P, este texto considera que o termo R2P reflita um conceito, a partir do momento que foi formulado, e que signifique uma norma (política), desde sua institucionalização. Formulada em 2001 pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), a R2P busca responder aos desafios impostos ao século XXI de garantir que os crimes cometidos durante as crises da década de 1990 não se produzam mais.

A unânime aceitação do texto da Cúpula Mundial em 2005, e o uso do termo “Responsabilidade de Proteger” em documentos oficiais da Organização das Nações Unidas, sobretudo nas resoluções do CSNU, indicam que tal conceito se tornou uma norma, uma vez que estabelece padrões de comportamento dos atores e gera expectativa de ação na comunidade internacional. Questiona-se a qualidade da norma de R2P, tema que será detalhado nos próximos capítulos deste trabalho.

Por fim, também é possível conceber a R2P como uma doutrina onusiana que busca prevenir ou reprimir os crimes mais bárbaros que chocam a consciência humana, a saber: genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Essa doutrina inova ao considerar princípios das Relações Internacionais como, por exemplo,

World. Document no. S407/08, 11 December; HAMANN; MUGGAH, 2013; PINGEOT; WOLFGANG, 2014; STUENKEL, 2014.

² Fontes que tratam R2P como princípio: Nações Unidas. *United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect*. Disponível em <<http://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.html>>. Acesso em 9 out. 2017; HRW, 2006; BADESCU, 2011; ISHR, 2011; GLANVILLE, 2012; BELLAMY, 2013; UN Doc. A/65/877-S/2011/393; UN Doc. S/2015/815.

³ Fontes que tratam R2P como norma: ICRtoP – *International Coalition for the Responsibility to Protect*. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org>>. Acesso em 9 out. 2017; UN Doc. A/66/874-S/2012/578; UN, Doc. A/59/565; EVANS; SAHNOUN, 2001; GLANVILLE, 2012; STUENKEL, 2014; THAKUR; WEISS, 2009; WELSH, 2013; ACHARYA, 2013; STAHN, 2007.

⁴ Muito próximo com a compreensão deste autor, o Global Center for Responsibility to Protect entende que a R2P é uma norma política internacional que firma sua base no conceito elaborado pela ICISS em 2001. Disponível em <<http://www.globalr2p.org/media/files/r2p-background.pdf>>. Acesso em 9 out. 2017.

o da soberania – aqui identificado não somente como “controle”, mas como “responsabilidade” do Estado em relação à proteção de sua população.

Desenho da pesquisa

Qual foi o papel dos empreendedores normativos no processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger nas Nações Unidas? A hipótese levantada é que os empreendedores normativos, enquanto atores políticos da comunidade internacional, levaram celeridade ao processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger no seio das Nações Unidas. Esses atores desempenharam ações com o fito de sensibilizar a comunidade internacional sobre o tema e de socializar os atores em torno da questão. Logo, a hipótese levantada nos leva a um objetivo central: analisar como ocorreu o processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger.

Como objetivos secundários, este estudo busca

- a) Entender o contexto no qual os empreendedores normativo atuaram para institucionalizar a norma de R2P. Esse contexto é compreendido como uma meta estrutura, que este trabalho considera compatível com a noção de comunidade internacional a que diversas fontes primárias e secundárias no domínio da R2P fazem referência. Inseridos nessa meta estrutura estão os empreendedores (agentes) de normas (estruturas) internacionais. Para isso, realiza-se, de forma indutiva, um refinamento teórico que consiga explicar este fenômeno político empírico considerado como comunidade internacional.
- b) Compreender a trajetória da evolução normativa da Responsabilidade de Proteger. Para tal, ao identificar, dedutivamente, insuficiência nas ferramentas tradicionais que tratam do ciclo de vida das normas, amplia-se a abrangência das abordagens, inserindo uma perspectiva discursiva no tema.
- c) Delinear o processo de empreendedorismo normativo executado por atores políticos internacionais com o intuito de institucionalizar a R2P. Para isso, examinam-se as ações empreendidas para tal fim em dois momentos distintos: entre 2001 e 2005, caracterizado pela articulação em torno de um consenso sobre a ideia de R2P; e entre 2005 e 2015, momento em que acontece a

institucionalização de fato da norma, e conseqüente efeito em cascata. Essa metodologia também é conhecida como *process tracing*.

- d) Analisar o processo de institucionalização como um todo e qualificar os agentes empreendedores normativos da institucionalização da R2P e as estruturas estabelecidas por eles.

A tese utiliza-se de documentação indireta, nomeadamente por meio de pesquisa bibliográfica (fontes secundárias) e documental (fontes primárias) disponível até 2016. Os documentos da ONU constituem a essência da pesquisa de fontes primárias. À análise de tais documentos, foram agregados testemunhos de diplomatas, *policy makers*, funcionários públicos internacionais, funcionários de ONGs e de grupos de interesse em geral, disponíveis nos meios digitais: entrevistas, palestras, exposições, debates, relatórios, pronunciamentos etc.

Antes de apresentar as seções em que se divide o texto, cabe contextualizar o estudo. A presente tese culmina um longo processo de investigação. Resulta de: a) monografia apresentada em Curitiba (UNICURITIBA), no ano de 2003, sobre a evolução conceitual de soberania estatal; b) dissertação sobre missões de Paz das Nações Unidas, defendida em Paris (*Université de Paris Nord*), em 2004; c) dissertação elaborada em 2012-2013, na cidade de Florianópolis (Universidade Federal de Santa Catarina), acerca da aplicabilidade da Responsabilidade de Proteger na crise líbia de 2011; e d) de pesquisas apresentadas em eventos acadêmicos e publicadas durante o processo de doutoramento.

Por conseguinte, o texto recorre aos conhecimentos dessas publicações do autor, bem como de outras publicadas em revistas científicas, sempre referenciando as fontes de modo apropriado.

Este trabalho utiliza dois tipos de indicadores para medir o grau de institucionalização (ou de incorporação na burocracia institucional) da norma de R2P na comunidade internacional em geral, tendo como foco principal o sistema das Nações Unidas. De acordo com as premissas estabelecidas, busca-se uma análise construtivista normativa, com lentes cosmopolitas, da questão. Ou seja, uma análise que valorize a discussão de construção mútua entre agente e estrutura que destaque a participação direta de indivíduos e organizações não estatais como atores políticos normativos no processo de institucionalização da norma de R2P. Observa-se, portanto, que a articulação institucional de alguns atores não estatais terá impacto na incorporação normativa pela burocracia onusiana.

Os marcadores empregados buscam inferir além do ator “Estado”, incluindo na análise organizações internacionais atores não estatais, práticas governamentais, práticas institucionais, princípios, normas, procedimentos e formas de comportamento empregadas pelos atores da comunidade internacional. Muitas vezes, esses marcadores são híbridos, uma vez que refletem mais de uma ação.

De forma ampla, os indicadores do grau de incorporação da norma de R2P na ONU e na sociedade civil⁵ podem ser divididos em duas categorias: operacionais e ideacionais (no sentido ideológico/normativo).⁶ Os indicadores operacionais buscam identificar as instâncias nas Nações Unidas que adotaram componentes da Responsabilidade de Proteger alterando sua estrutura organizacional/ burocrática⁷. O segundo indicador busca identificar formas de institucionalização⁸ que possuem caráter de empreendedorismo normativo, ou seja, formas institucionais que buscam claramente influenciar (de forma a aumentar ou adensar) a incorporação institucional da R2P na ONU. O quadro a seguir resume a lista de indicadores utilizados.

⁵ Pretende-se entender, de forma adicional a institucionalização da R2P na ONU, a conformação institucional realizada paralelamente na sociedade civil internacionalmente engajada.

⁶ As ferramentas utilizadas nesta tese para medir o grau de institucionalização foram elaboradas a partir da metodologia desenvolvida por Rina Kashyap (KASHYAP, Rina. **Security/Development in the Neoliberal Age: Responsibility to Protect (R2P) in the United Nation’s Security/Development Dispositif**. 2016. Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in the Department of Political Science Faculty of Arts and Social Sciences. SIMON FRASER UNIVERSITY Spring, 2016).

⁷ Criando ou alterando órgãos, cargos, missões, reuniões etc.

⁸ Seja no seio das Nações Unidas, seja por parte de atores da sociedade civil.

Quadro sobre índices de institucionalização.

Indicadores de Institucionalização da R2P		
	Indicadores operacionais	Indicadores ideacionais (normativos)
Acordos, Pactos e Tratados	x	
Adesão de países em reuniões, fóruns e debates abertos	x	x
Alteração de métodos de trabalho na ONU	x	
Alteração de processo decisório na ONU	x	
Criação de cargos administrativos na ONU	x	
Criação de cargos políticos na ONU	x	x
Criação de Instituições globais da sociedade civil		x
Criação de Instituições globais governamentais além das Nações Unidas		x
Criação de instituições regionais da sociedade civil		x
Criação de instituições regionais governamentais	x	x
Criação de órgão administrativos na ONU	x	
Criação de órgãos políticos na ONU	x	x
Declarações presidenciais na AGNU		x
Declarações presidenciais no CSNU		x
Diálogos Informais entre Membros da ONU	x	x
Diálogos informais na AGNU	x	x
Diálogos informais no CSNU	x	x
Estabelecimento de Comunidade epistêmica		x
Notas oficiais de instâncias da ONU	x	
Participação de ONGs em debates formais na ONU		x
Participação de ONGs em debates informais na ONU		x
Relatórios da sociedade civil		x
Relatórios oficiais do CDH	x	
Relatórios oficiais do SGNU	x	x
Resoluções da AGNU	x	
Resoluções do CDH	x	
Resoluções do CSNU	x	
Resoluções na CIJ	x	
Reunião de Fórmula Arria	x	x
Reuniões Públicas da AGNU	x	x
Reuniões Públicas do CSNU	x	x

Esses dois indicadores permitirão estabelecer pontos de institucionalização no processo de evolução normativa da R2P, dentro dos quais será possível qualificar os empreendedores normativos como necessários e suficientes. Ou seja, a partir do lastro teórico-analítico, realizado nos dois primeiros capítulos, e do delineamento de processo de institucionalização (*process tracing*), estudado nos capítulos três e quatro, será

possível qualificar, no quinto capítulo, os empreendedores normativos sob uma ótica de necessidade e suficiência. A figura 5.10 (qualificação dos empreendedores normativos) faz uma síntese dos argumentos apresentados na tese, relativos a esses indicadores. Esclarece-se, desde já, que considera-se que

Uma condição seja necessária se a ausência dela impede um resultado [no caso proposto por esta tese, o ponto de institucionalização analisado], independentemente dos valores de outras variáveis, enquanto que se uma condição suficiente estiver presente, o resultado [neste caso, a institucionalização] sempre acontecerá (BEACH; PEDERSEN, 2013, p. 27, traduzido pelo autor).⁹

Sinteticamente, propõe-se que, se o empreendedor normativo for necessário, o ponto de institucionalização destacado só ocorre com a atuação desse ator político. No caso do empreendedor ser considerado suficiente, observa-se que o resultado de sua ação leva a um adensamento no processo de institucionalização.

Estrutura da tese

A pesquisa divide-se em três partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira parte versa sobre abordagens teóricas e metateóricas que contribuem para explicar a ocorrência de empreendedorismo normativo na comunidade internacional. Para isso, o primeiro capítulo discute o fenômeno político-social da comunidade internacional, destacando que ela constitui e é constituída por seus membros. Desenvolve-se, durante a investigação, uma abordagem discursiva sobre a questão, com base, principalmente, nos estudos de Mor Mitrani (2008), Mona Krook e Jaquie True (2010) e Thomasz Hubert Widlak (2015). Essa abordagem produzirá argumentos suficientes para fundamentar o exame do processo de evolução de normas nas Relações Internacionais.

O segundo capítulo serve-se de ferramentas construtivistas para realizar um estudo acerca do processo contínuo de institucionalização de normas, que é caracterizado pela ação de empreendedores normativos. Destacam-se, na seção, a proposta de análise da evolução normativa por meio do “ciclo de vida” e empreendedorismo normativo, tendo como base os estudos de Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998) e Margaret Keck

⁹ Os conceitos de necessidade e suficiência propostos por Beach e Pedersen (2013) serão retomados no quinto capítulo.

e Kathryn Sikkink (1998). Somam-se a essas abordagens construtivistas aspectos discursivos, trazidos, principalmente por Cristina Badescu e Thomas Weiss (2010), Mona Krook e Jaquie True (2010), Peter Willetts (2011) e William DeMars e Dennis Dijkzeul (2015).

Explicita-se, desde já, que o autor decidiu, por razões metodológicas, apresentar as análises teóricas tradicionais sobre cada uma das questões, para então propor um refinamento conceitual. Essa tarefa é realizada confrontando as análises clássicas com uma perspectiva discursiva. A proposta é trazer ao debate ideias de co-constituição e auto percepção, buscando aproximar normatividade e pragmatismo nas inferências realizadas.

A segunda parte da pesquisa delinea o processo de institucionalização da norma de Responsabilidade de Proteger na comunidade internacional, desempenhado por ativistas normativos. Antes, porém, de iniciar essa análise, realiza-se uma breve contextualização histórica e institucional que possibilita compreender o cenário político no qual a ideia de Responsabilidade de Proteger foi forjada. Para isso, destacam-se as dificuldades da comunidade internacional em agir frente às crises humanitárias que marcaram a década de 1990: na Somália em 1992, em Ruanda em 1994, na Bósnia em 1995 e no Kosovo em 1999. Adicionalmente, descreve-se a conjuntura política global que pressionava instituições de governança global, como as Nações Unidas, por reformas que proporcionassem maior democratização de suas estruturas.

Ato contínuo, inicia-se o estudo de delineamento de processo da institucionalização da R2P. Os autores em destaque são: Gareth Evans (2010), Cristina Badescu (2011), Thomas Weiss (2011), Alex Bellamy (2009, 2013), Ana Maria Bierrenbach (2011), Marc Pollentine (2012), Raphael Van Steenberghe (2013), Gregor Hofmann (2015), Noële Crossley (2015), Carolyn Filteau (2015), Rina Kashyap (2016).

Utilizam-se ferramentas do método qualitativo das ciências sociais conhecido por “*Process-Tracing*”. Para isso, utiliza-se de conceitos e análises de Derck Beach e Rasmus Brun Pedersen (2013). O terceiro capítulo desta tese trata, pois, do ativismo em prol da formulação do conceito de Responsabilidade de Proteger e da subsequente sociabilização de seu conteúdo na comunidade internacional. Busca-se apontar de que forma os atores que desempenharam ativismo normativo logram construir um abstrato consenso entre os principais atores da comunidade.

Posteriormente, o quarto capítulo examina o desempenho de atores políticos que trabalharam para deflagrar o processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger de forma organizada e cadenciada. Considerar-se-á que a etapa de institucionalização de uma norma (conforme apontado no ciclo de vida das normas) deve ser compreendida como um processo contínuo, no qual norma e atores estão em constante constituição mútua. Logo, esse processo de co-construção entre agente e estrutura afeta a dinâmica de institucionalização da norma.

A terceira parte da tese contém o quinto e último capítulo. Nela, desenvolve-se uma análise integral do trabalho, evidenciando o papel dos empreendedores normativos na institucionalização da Responsabilidade de Proteger nas Nações Unidas e na sociedade civil global. Observa-se que a celeridade nesse processo é resultado, ainda que não exclusivamente, da ação de atores políticos que desempenharam função de empreendedores normativos. Pretende-se, por fim, qualificar os empreendedores normativos, sem, no entanto, destacá-los das estruturas que eles compõem e que os influenciam.

Parte I – Debates e avanços teóricos sobre empreendedorismo normativo na Comunidade Internacional.

A primeira parte desta tese versa sobre abordagens teóricas e metateóricas que contribuem para explicar a ocorrência de empreendedorismo normativo na comunidade internacional. Essa é uma tarefa essencial para se analisar, na segunda parte, o papel de empreendedores normativos no processo de institucionalização da norma de Responsabilidade de Proteger.

Para tal, primeiramente, busca-se compreender o fenômeno político-social da Comunidade Internacional, destacando que ela constitui e é constituída por seus membros. Desenvolve-se durante a investigação uma abordagem discursiva sobre a questão, que produzirá argumentos suficientes para examinar o processo de evolução de normas nas Relações Internacionais. Dessa maneira, no segundo capítulo, ainda nesta seção teórica, utiliza-se de ferramentas construtivistas para realizar um estudo acerca do processo contínuo de institucionalização de normas, que é caracterizado pela ação de empreendedores normativos.

Explicita-se, desde já, que o autor decidiu, por razões metodológicas, apresentar as análises teóricas tradicionais sobre cada uma das questões, para então propor um refinamento conceitual. Essa tarefa é realizada confrontando as análises clássicas com uma perspectiva discursiva. A proposta é trazer ao debate ideias de co-constituição e auto percepção, buscando aproximar normatividade e pragmatismo nas inferências realizadas.

Quer-se com isso, ao final desta primeira etapa do estudo, apresentar um conceito teórico de comunidade internacional que ampare a realidade política da norma de Responsabilidade de Proteger. Como segundo objetivo, pretende-se produzir uma formulação teórica sobre o empreendedorismo normativo capaz de explicar a ação desses atores no processo empírico de institucionalização, que será considerado na segunda parte desta tese, composta por dois capítulos.

Capítulo 1 - O conceito de Comunidade Internacional nas Relações Internacionais

Para entender o papel dos empreendedores normativos no ciclo de vida das normas internacionais, e, especificamente, nos eventuais avanços e recuos normativos da Responsabilidade de Proteger, pensa-se ser necessário, inicialmente, analisar o conceito de Comunidade Internacional. Conforme será examinado no terceiro e no quarto capítulos, a ideia de Responsabilidade de Proteger estabelece base na responsabilidade que os Estados possuem por suas populações e, subsidiariamente, na responsabilidade que a comunidade internacional possui em assistir o Estado em proteger sua população de graves violações de Direitos Humanos. Dessa forma, entende-se relevante, até mesmo imprescindível, discutir o que vem a ser esse fenômeno político e social entendido como comunidade internacional.

Assim, esta seção será relevante para entender de que forma a teoria e os conceitos sobre comunidade internacional explicam a realidade: Estados, indivíduos e atores da sociedade civil participam de discussões e conferências sobre temas sensíveis aos Estados, como é o caso da Responsabilidade de Proteger.

Este primeiro capítulo está subdividido em duas partes. A primeira aborda a necessária discussão sobre o que vem a ser “comunidade internacional” tanto em termos teóricos quanto práticos, uma vez que a expressão aparece em diversas resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas, permeia os discursos políticos e pode facilmente ser interpelada por algumas visões teóricas em Relações Internacionais. Em seguida, analisam-se as contribuições do construtivismo para a análise da relação entre agente-estrutura nas Relações Internacionais. Busca-se apontar a comunidade internacional como uma grande estrutura das RI que constitui e é constituída por uma pluralidade cada vez maior de atores relevantes na cena global.

1.1 Comunidade internacional na Política Global

Os debates sobre o que vem a ser a “Comunidade Internacional” congregam acadêmicos do domínio das Relações Internacionais, tomadores de decisão e funcionários públicos internacionais. Quando o CSNU utiliza o termo “comunidade internacional” em

suas resoluções, e, notadamente, naquelas em que também lança mão da ideia de Responsabilidade de Proteger, abre-se valorosa oportunidade de indagar o que é a Comunidade Internacional e quem a integra.

O termo compreende o vocabulário comum dos internacionalistas, ainda que sua significação possa ser evasiva e polissêmica. Embora o uso generalizado do conceito tenha diluído seu significado exato, parece que sua utilização é impulsionada pelos ideais e interesses da parte de quem o invoca.

Ao empregá-lo, estaria o CSNU se dirigindo somente às grandes potências capazes de agir tempestivamente frente às crises humanitárias, autorizando, por vezes, até o uso da força para a proteção de civis? Ou estaria conclamando à participação todos os membros da Organização?

Nas resoluções do CSNU, o termo “comunidade internacional” significaria o mesmo que quando é utilizado nos relatórios do Secretário Geral¹⁰ sobre os mais diversos temas debatidos pela organização, e, nomeadamente, nos relatórios acerca da Responsabilidade de Proteger? Quando Kofi Annan e Ban Ki-moon convocaram a comunidade internacional a atuar de forma participativa nas crises internacionais, incluindo as organizações não governamentais humanitárias, eles tinham em mente o mesmo significado de comunidade internacional que o Conselho?¹¹ Ou ainda, quando o CSNU convida representantes da sociedade civil para debater formas mais eficazes para agir em situações de conflitos em que estão envolvidos atores não estatais¹², tais representantes podem ser considerados atores da comunidade internacional?

O termo “comunidade internacional” é amplamente empregado quando se invoca agentes para atuarem em conflitos armados. A comunidade internacional costuma ser invocada em casos de conflitos armados, como foi o caso da Guerra do Golfo (1991),

¹⁰ Ver: A/63/677, A/64/864, A/65/877–S/2011/393, A/66/874–S/2012/578, A/67/929–S/2013/399, A/68/947–S/2014/449, A/69/981–S/2015/500.

¹¹ Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que relacionam a “comunidade internacional” com a norma da “responsabilidade de proteger”: S/RES/1653 (2006), S/RES/1674 (2006), S/RES/1706 (2006), S/RES/1894 (2009), S/RES/1970 (2011), (S/RES/1973 (2011), S/RES/1975 (2011), S/RES/1996 (2011), S/RES/2014 (2011), S/RES/2016 (2011), S/RES/2040 (2012), S/RES/2085 (2012), S/RES/2093, S/RES/2095 (2013), S/RES/2100 (2013), S/RES/2109 (2013), S/RES/2117 (2013), S/RES/2121 (2013), S/RES/2127 (2013), S/RES/2134 (2014), S/RES/2139 (2014), S/RES/2149 (2014), S/RES/2150 (2014), S/RES/2187 (2014), S/RES/2165 (2014), S/RES/2170 (2014), S/RES/2171 (2014), S/RES/2185 (2014), S/RES/2187 (2014), S/RES/2196 (2015), S/RES/2198 (2015), S/RES/2206 (2015), S/RES/2217 (2015), S/RES/2220 (2015), S/RES/2203 (2015), S/2015/2228 (2015), S/RES/2227 (2015), S/RES/2241 (2015), S/RES/2250 (2015), S/RES/2252 (2015), S/RES/2254 (2015), S/RES/2258 (2015).

¹² Como será observado no quarto capítulo a reunião sob o método de trabalho do CSNU chamado de Fórmula Arria.

das guerras na Bósnia (1992), no Kosovo (1999), no Afeganistão (2001), no Iraque (2003), na Líbia (2011), na Síria (2011), e no interminável conflito Israel-Palestina. Também se recorre à comunidade internacional nos debates sobre energia nuclear, os organismos geneticamente modificados (OGM), em programas de lutas contra a AIDS ou no aquecimento global. A expressão “comunidade internacional” é frequentemente utilizada quando se convida atores para acompanhar processos eleitorais, para denunciar violações dos direitos humanos e, ainda, nas cúpulas mundiais, seja para desbloquear negociações no seio da OMC, seja para protestar contra o capitalismo ou contra exploração de países mais vulneráveis (LINDBERG, 2014).¹³

Em 2011, a comunidade internacional foi chamada para agir de forma rápida e decisiva frente às graves violações de direitos humanos na Líbia.¹⁴ Na ocasião, o Conselho de Segurança autorizou a possibilidade do uso da força pela OTAN. Frente ao bombardeio a civis em um reduto rebelde em Homs, em 2012, pelas forças leais ao ditador sírio, Bashar al-Assad, a “comunidade internacional” esforçou-se para dar uma rápida resposta ao ocorrido (LINDBERG, 2014).¹⁵

Em cada uma das situações acima, o termo “comunidade internacional” refere-se a um grupo distinto de atores. O termo aparece em textos legais e resoluções das

¹³ Tod Lindberg (2014) Faz uma excelente explanação de quanto a comunidade internacional invoca seus atores em diferente situações: “Quando um terremoto devastou o Haiti em 2010, a ‘comunidade internacional’ mobilizou seus recursos para o alívio de desastres e reconstruir esforços. Quando um governo repressivo em Mianmar manteve um dos principais ativistas de direitos humanos e democracia no mundo presos, a ‘comunidade internacional’ condenou a perseguição e se mobilizou para pressionar junto ao governo. Quando os conflitos étnicos pós-eleição no Quênia, em 2007 e 2008, ameaçaram se transformar em atrocidades em massa, a ‘comunidade internacional’ enviou emissários para ajudar a desarmar a tensão. O forte Slobodan Milosevic ameaçou a limpeza étnica no território secessionista do Kosovo em 1999, a ‘comunidade internacional’ veio ao resgate dos Kosovares albaneses em perigo. Quando a doença SARS (síndrome respiratória aguda grave) estourou na China em 2003 e ameaçou tornar-se uma pandemia global, a ‘comunidade internacional’ reuniu seus recursos para identificar uma causa, desenvolveu tratamentos e isolaram os infectados. Quando as forças leais ao ditador sírio Bashar al-Assad bombardearam civis na fortaleza rebelde de Homs em 2012, a ‘comunidade internacional’ lutou para encontrar uma resposta” (LINDBERG, 2014, p.1, traduzido pelo autor). LINDBERG, Tod. **Making Sense of The "International Community"**. Working Paper. International Institutions and Global Governance Program. Council on Foreign Relation, 2014.

¹⁴ Segundo Resolução do CSNU, “reiterando sua preocupação com a situação dos refugiados e trabalhadores estrangeiros forçados a fugir da violência na Jamahiriya Árabe da Líbia, acolhendo com satisfação a resposta de Estados vizinhos, particularmente a Tunísia e o Egito, para atender às necessidades dos refugiados e trabalhadores estrangeiros e conclamando a comunidade internacional a apoiar esses esforços (...)” (UN, Doc. S/RES/1973 (2011). Tradução do autor).

¹⁵ Para Ban Ki-moon, “as necessidades humanitárias estão aumentando, dentro e fora da Síria. A comunidade internacional não deve olhar de outra forma, pois a violência está fora de controle. Os abusos de direitos humanos continuam a ser cometidos, principalmente pelo Governo, mas também por grupos de oposição. O Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, "Discurso ao 67º debate geral da Assembleia Geral", 25 de setembro de 2012. Tradução do autor. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1660#.UcJR-T771G4> Acesso em 10/10/2017.

Nações Unidas, tanto da Assembleia Geral quanto no Conselho de Segurança, e, embora seja invocada nas conferências internacionais e nos discursos políticos, a composição e os valores que a constituem, assim como a natureza da autoridade que exerce, continuam ambíguos e, por vezes, até mesmo contestáveis. Sem embargo, poucos discordariam de que o conceito de comunidade internacional evoca valores e normas internacionalmente estabelecidos.¹⁶

Segundo Michel Rocard (2013), “apesar da frequência com que a expressão ‘comunidade internacional’ é invocada, o seu significado preciso – como as suas origens – é difícil de discernir”. Para alguns, a comunidade internacional simplesmente não existe. Para outros, o termo refere-se, de forma mais pragmática, a todos os países quando eles decidem agir em conjunto (ROCARD, 2013). Uma definição mais acurada englobaria todos os países com influência internacional - “qualquer país cuja identidade e soberania seja reconhecida, e que escolha participar em discussões e tomadas de decisão globais.” (ROCARD, 2013). Segundo o autor, uma questão muito mais importante, mas igualmente ambígua, seria o papel desempenhado pela comunidade internacional e o nível de responsabilidade que lhe caberia. A questão proposta pelo autor coaduna-se com os objetivos deste trabalho.

Nesse contexto, é relevante entender como vem ocorrendo o processo histórico de formação, consolidação e alteração da comunidade internacional nas relações internacionais. A partir desta compreensão, pode-se examinar o crescente papel desenvolvido por indivíduos, Organizações Internacionais (OIs) e atores da sociedade civil com destaque a *think tanks* e ONGs no estabelecimento de normas. Esta pesquisa busca compreender como esses atores veem a si próprios dentro da comunidade internacional: ontológica e epistemologicamente.

Em uma abordagem discursiva cabe indagar, por exemplo, como os atores percebem o papel normativo e Estados, indivíduos, OIs e ONGs na evolução do conceito da Responsabilidade de Proteger? Além do uso das ferramentas tradicionais das RI, a responsabilidade dos atores políticos é debatida por abordagens normativas¹⁷, que

¹⁶ Ver Kant, E.. **Vers la paix perpétuelle**. Que signifie s’orienter dans la pensée ? Qu’est-ce que les Lumières? Paris, GF, 1991, pp. 83-97).

¹⁷ Por teoria normativa entende-se “um argumento que elucida os passos pelos quais alguns pressupostos normativos fundamentais levam a conclusões sobre o que deve ser feito” (SUGANAMI, Hidemi. The English School and International Theory. In: BELLAMY, Alex (org.). **International society and its critics**. United States: OUP, 2005, p.34)

exploram o "dever ser" de cada ator, visto por si e pelos outros membros da comunidade, e, de maneira pertinente, focam na relevância do indivíduo para as relações internacionais.¹⁸

Mais intrigante, porém,

É a noção de que, enquanto o poder e a esfera de influência da comunidade internacional não estão sustentados por qualquer fator material concreto, sua autoridade pode derivar do simples uso do termo, juntamente com as práticas e aportes normativos que lhes são atribuídos (MITRANI, 2008, p. 1).

Infere-se, portanto, que, “fundamentalmente, o conceito de comunidade internacional é uma construção sociológica” (MITRANI, 2008, p.1, traduzido pelo autor).

Muitas vezes, ao ponderar sobre comunidade internacional, remete-se à sua composição e à sua classificação ao Direito Internacional. Os interesses da comunidade não surgem, contudo, em um vazio normativo. As questões sobre os objetivos normativos de um sistema jurídico precedem a sua organização (SCHMIDT, 2015). Logo, o debate teórico sobre a comunidade internacional impõe, preliminarmente, discutir o conceito sociológico de comunidade. Conforme Denis Schmidt, o conceito versa “muito menos sobre papel e o primado do Direito¹⁹ do que sobre o grau de inter-relação humana, o sentimento de pertencimento, e a construção e percepção do que diferencia ‘nós’ dos ‘outros’” (SCHMIDT, 2015, traduzido pelo autor).

O termo comunidade, enraizado nos escritos sociológicos, denota uma associação humana cujos integrantes compartilham características de identidade. Ferdinand Tönnies, em seu *Gemeinschaft und Gesellschaft*²⁰ (1887), apresenta dois conceitos, os quais mais tarde poderiam ser considerados tipos ideais, para examinar o

¹⁸No que diz respeito a qual deve ser o objeto por excelência das Relações Internacionais, Bull argumentará, ao final de sua trajetória acadêmica, que as RI devem ser analisadas a partir do componente humano “[...] o enquadramento apropriado para as RI não seria relações interestatais ou as relações entre quaisquer outras unidades. Em vez disso, RI seria sobre o estabelecimento de um corpo de proposições gerais sobre o sistema político global com o qual ele queria dizer Estados e também regiões, instituições, ONGs, grupos transnacionais e subnacionais, indivíduos e a comunidade mais ampla de espécie humana. Ao traçar as conexões entre esses atores, e os padrões gerados por suas interações, Bull colocou um alto prêmio sobre o papel das RI para definir conceitos e teorizar as relações entre eles” (DUNNE, Tim. *The English School*. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International relations theories: discipline and diversity**. New York: Oxford University Press, 2007, p.131, traduzido pelo autor).

¹⁹ Traduzido pelo autor do original: “*the role and rule of Law*”.

²⁰ Como Tönnies (2001, p. 17) destacou, *Gemeinschaft* e *Gesellschaft* “são usados convencionalmente em alemão como sinônimos”. Ele, no entanto, os definiu como antônimos. (TÖNNIES, F. (2001 [1887]). **Community and civil society**. Cambridge University Press. (TÖNNIES, 2001, p. 17 apud ONUF, 2008, p. 208). ONUF, N. Escavando a “comunidade internacional”: por uma arqueologia do conhecimento metafórico. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, 2010, p. 208.

processo de construção de associações sociais pacíficas: *Gemeinschaft* (comunidade) e *Gesellschaft* (sociedade)”.

A *Gemeinschaft* está unida pela vontade, e esta é uma característica que concentra não somente compreensões, identidades e interesses comuns, mas também a possibilidade de uma ação coletiva baseada em um autêntico sentido de unidade e em imperativos morais compartilhados. Já *Gesellschaft* é uma associação artificial, abstrata, de indivíduos em que subsiste a prevalência de interesses particulares, apesar de eles também compartilharem valores culturais, um sistema jurídico, normas e regras de conduta.

Comunidade significa uma vida em conjunto duradoura e genuína, ao passo que Sociedade é uma coisa temporária e superficial. Portanto, *Gemeinschaft* deve ser entendida, necessariamente, como um organismo vivo por si mesmo, ao passo que *Gesellschaft* é um agregado e artefato mecânico. (TÖNNIES, 2001, p. 19).²¹

Para Tönnies, “comunidade é assinalada por sua vontade social enquanto concordância, costume e religião; sociedade é, por sua vez, significada por sua vontade social enquanto convenção, política [policy] e opinião pública”. (TÖNNIES, 2001, p. 257 *apud* ONUF, 2010, p. 284). Ou seja, a comunidade internacional é caracterizada por valores comuns compartilhados.

Convencionalmente, para as Relações Internacionais tem-se concebido a comunidade internacional como a coletividade de Estados soberanos que buscam maximizar seus interesses nacionais, no plano internacional, por meio de relações de cooperação e conflito – ou seja, uma sociedade internacional. Há também os que consideram uma ampla gama de atores capazes de agir no meio internacional, incluindo-se aí a noção mais ampla de uma comunidade de indivíduos, concebida como sinônimo de humanidade. A última é um tipo ideal de construção infundida pelo cosmopolitismo, em contraponto à ideia de uma comunidade internacional de Estados.

Contudo, uma análise refinada dos fatos enquadraria o conjunto de atores do ambiente internacional numa circunscrição entre os dois conceitos de Tönnies. É fato que, com recorrência, os Estados lançam mão do recurso à violência, já que a solidariedade é

²¹ “A teoria de *Gesellschaft* adota com seu ponto de partida um grupo de pessoas que, como em *Gemeinschaft*, vivem lado a lado pacificamente... Em *Gemeinschaft*, elas ficam juntas, a despeito de tudo que as separa; em *Gesellschaft*, elas permanecem separadas, a despeito de tudo que as une”. (TÖNNIES, 2001, p. 51 *apud* ONUF, 2010, p. 281).

algo mais formal que real e que a cooperação depende da convergência dos interesses nacionais. Também é parte da realidade a crescente interdependência econômica e social, a consolidação de instituições internacionais que não se confundem com a simples aglomeração de Estados e o reconhecimento de interesses comuns à humanidade: proteção de direitos humanos fundamentais, questões ambientais em âmbitos regional e global. A própria Carta das Nações Unidas é considerada o documento mais expressivo no reconhecimento de bens materiais e espirituais pertencentes à comunidade internacional.²²

Nicholas Onuf faz um alargamento do conceito de comunidade internacional ao compará-la ao sistema ONU. Isso é um grande avanço no debate, apesar de ser ainda bastante limitador. Nesse sentido, Onuf esclarece que

A extensa institucionalização das relações internacionais contemporâneas certifica a visão de que uma variedade de comunidades relativamente pequenas está autorizada a agir em nome de alguma coisa grande nomeada de sociedade internacional. A principal dessas comunidades seria, então, as Nações Unidas, que depende das comunidades justapostas dos diplomatas e dos chefes de Estados e as reforça (ONUF, 2010, p. 287-288).

Talvez, seria melhor observar a ONU "como um produto dos valores, dos princípios, das morais e das éticas dos Estados que representam a possibilidade e o desejo de que a humanidade um dia constituirá uma comunidade" (ELLIS, 2009, p. 13). Para Onuf,

Essa mesma aspiração considera a comunidade global e a comunidade mundial como lugares-comuns retóricos. As ressonâncias afetivas e normativas dessas metáforas remetem a um profundo anseio em um mundo onde as comunidades não mais se assemelham ao que um dia foram. "Comunidade internacional" é um sítio arqueológico situado na superfície da terra, tão proeminente quanto inexplorado. Sua escavação pode nos conduzir a algum distante passado, somente para nos trazer de volta ao próprio mundo em que vivemos (ONUF, 2010, p. 289).

Onuf, portanto, justifica o estudo dessa conceitualização. Cabe, pois, compreender o processo de transição da "sociedade internacional" para uma "comunidade internacional", esta, sim, uma noção sociológica geral de que grupos de atores "capazes

²² A ideia retoma o conceito de bem comum (*common good*), que, em termo gerais, refere-se a algo que é compartilhado (e benéfico) por todos ou pela maioria dos membros de uma determinada comunidade. O termo é bastante analisado por correntes teóricas que estudam a filosofia moral nas Relações Internacionais. (REUS-SMIT, Christian; SINDAL, Duncan. **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008).

de compartilhar valores e noções comuns de pertencimento, uma vez que outorga à comunidade internacional alguma capacidade de gerenciamento para agir ou legitimar a ação de seus membros” (MITRANI, 2008, p. 2, traduzido pelo autor).

Dessa forma, se o conceito é fundamentalmente uma construção sociológica, a partir dele surgem duas grandes perspectivas: uma leitura ontológica e outra não ontológica (discursiva). Pela análise dessas duas perspectivas de comunidade internacional, será possível compreender em que contexto atuam os empreendedores normativos na institucionalização da Responsabilidade de Proteger.

1.2 Perspectiva ontológica de comunidade internacional

A ontologia é o ramo da filosofia que estuda a natureza do ser enquanto ser. Ao estudar o ser, como algo que existe diferentemente de algo que inexistente, a ontologia revela-se como um “conjunto (específico) de suposições feitas sobre a natureza, essência e características (em suma, a realidade) de um objeto ou conjunto de objetos de investigação analítica” (HAY, 2017, p. 2, traduzido pelo autor). Assim, “estabelece as categorias fundamentais das coisas a partir do estudo das suas propriedades, dos seus sistemas e das suas estruturas”.²³

Na ciência política, a ontologia estuda a realidade política, que, “por extensão, relaciona-se com o ser político, com o que é politicamente, com o que existe politicamente e com as unidades que compõem a realidade política” (HAY, 2017, p. 2, traduzido pelo autor). No estudo ontológico da comunidade internacional, pode-se lançar mão de algumas perspectivas: histórica, jurídica e política (MITRANI, 2008; WIDLAK, 2015).

1.2.1 Perspectiva histórica

A Ontologia histórica de comunidade internacional apresenta-se, através do tempo, como resultado da formação do sistema de Estados. Alguns marcos foram importantes nesse sentido: a "Paz de Westfália" de 1648, a “Paz de Utrecht” de 1713, o Congresso de Viena em 1815, e, contemporaneamente, a Liga das Nações, as Conferências de Haia, as Organizações Internacionais de cunho técnico, e, sobremaneira, a criação da Organização das Nações Unidas em 1945.

²³ Conceito de ontologia. Disponível em <<http://conceito.de/ontologia>> Acesso em 12/01/2017.

As narrativas de ontologia histórica são geralmente relacionadas ao campo de estudos de integração e de comunidades de segurança²⁴, “que se esforçam em colocar o desenvolvimento da comunidade em âmbito internacional como parte de abrangente processo de formação de comunidade políticas” (MITRANI, 2008, p. 3, traduzido pelo autor). Em perspectiva histórica, os Estados “estabelecem uma rede de comunicação e transações sociais que os integram com normas pacíficas de conduta, podendo levar à consolidação de uma comunidade internacional” (MITRANI, 2008, p. 3, traduzido pelo autor).²⁵

Portanto, desde o século XVII, o Estado, por evolução histórica, assenta-se como unidade política no sistema internacional, mas também constitui, em si, uma comunidade política não necessariamente restrita à ideia de nação dentro das fronteiras estatais (ADLER; BARNETT 1998). O ápice do desenvolvimento de uma comunidade política seria, assim, uma comunidade de segurança. Com o avanço das relações entre os povos e entre os Estados, as relações de conflito e cooperação, levariam à convergência de identidades em torno de um sentimento de comunidade, em que as inevitáveis divergências seriam cada vez mais resolvidas por meio de instituições (DEUTSCH, 1969).²⁶

Como tal, tende-se a considerar a existência da comunidade internacional quase como um fato facilitador da paz ou pelo menos como um resultado esperado da evolução histórica dos sistemas políticos.

Emanuel Adler e Michael Barnett (1998), ao revisitarem os estudos de Deutsch, colocam ênfase ao compartilhamento de visões do mundo. Os autores entendem que a comunidade de segurança não depende tanto de mecanismos fortes, como integração de forças armadas ou a criação de um exército único ou supranacional, uma

²⁴ Karl Deutsch estabelece critérios que permitem a formação de uma comunidade, tendo como foco a perspectiva da segurança. Para ele, “uma comunidade de segurança consiste em um grupo de pessoas que se tornou ‘integrado’. Por integração, queremos dizer o alcance, em um território, de um ‘sentimento de comunidade’ e de instituições e práticas fortes e disseminados o suficiente para assegurar, por um ‘longo’ período de tempo, expectativas confiáveis de ‘mudança pacífica’ entre sua população”. (DEUTSCH, Karl W. et al. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience**. New York: Greenwood, 1969, p. 5).

²⁵ Há uma vasta literatura que trata sobre a formação de comunidade de segurança. Ver: Deutsch (1969), Adler e Barnett (1998), Bruce Russett (1998), Schmidt (2015).

²⁶ “A formação de comunidades de segurança requer certas condições: basicamente, elementos materiais e simbólicos que geram a “sensação de pertencimento a uma comunidade”, segundo Deutsch (1969, 44) *wel-feling*. Este transborda a fronteira ontológica do que se entende por nação, assim, Estados-nação podem formar uma comunidade transnacional baseada em uma cultura comum.” (MAGALHÃES, D. T. Comunidade de segurança: a teoria no conceito. **CARTA INTERNACIONAL**. v. 7, n. 2, 2012, p. 84).

vez que o que une os membros da comunidade é a própria noção de identidade que leva ao cumprimento voluntário das normas comuns.

Adicionalmente, segundo Schmidt,

O ethos comum que realça os vínculos naturais entre membros de uma comunidade precisa muito mais do que princípios de ordenação normativos compartilhados. É um senso de identidade coletiva e moralidade comum que leva os Estados a compartilhar o sentimento de pertencer a um propósito comum (SCHMIDT, 2015, traduzido pelo autor).

Ou seja, é justamente a concretização de uma identidade coletiva e de uma moral comum que propicia a existência de um sentimento de pertencimento e de propósito comum, que pode ocorrer na formação de um Estado.

A compreensão da evolução ontológica sob a perspectiva histórica parece relevante para compreender a razão motriz que faz com que Estados cooperem internacionalmente, sobretudo quando a questão envolve valores universalmente difundidos, como as questões de segurança humanitária e proteção de indivíduos em face de atrocidades em massa.²⁷ É o *ethos* comum aos humanos, representados por diferentes arranjos políticos sociais que explica e justifica uma ação comum para a proteção da vida de cidadão, ainda que em território alheio. A questão acerca da responsabilidade compartilhada será base para a formulação da ideia de Responsabilidade de Proteger.

1.2.1 Perspectiva jurídica

Além da perspectiva histórica, que destaca os aspectos relativos à segurança, outra forma comum de retratar a comunidade internacional é a partir de um ponto de vista jurídico, ao conceber a comunidade internacional como um contexto no qual emerge o direito internacional. Mas, o conceito de comunidade internacional não é claro nem mesmo sob o direito internacional.²⁸ A ontologia jurídica entrelaça este conceito com a noção de mudanças contínuas na estrutura legal e na substância da comunidade

²⁷ Em Montesquieu encontra-se a ideia de que o comércio seria importante em contribuir para a emergência de valores morais. Ele observava que quando comerciantes admitem necessidade mútua, "o comércio lustra e suaviza modos bárbaros" (MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. IV.xx, p. 289-301 / IV.xxi p. 3003-330, 1748).

²⁸ Na visão de Bull (2002, p. 148), "o Direito Internacional pode ser considerado como um conjunto de regras que ligam os Estados e os outros agentes da política mundial em suas relações recíprocas, aos quais se atribui status legal". BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Coleção Clássicos do IPRI. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Editora da Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2002.

internacional.²⁹ Assim, o "grau de comunidade" é tratado como variável em relação a um determinado assunto, em determinado contexto, que afeta a posição jurídico-social dos Estados com relação à política mundial.

Entretanto, o que algumas abordagens jurídicas tradicionais costumam negligenciar é a característica política discursiva de constituição mútua entre os sujeitos e o direito, ao menos nas Relações Internacionais. Lembra-se, no entanto, que segundo o aforismo atribuído ao jurista romano Ulpiano (170 – 228 d.C.), *Ubi homo ibi societas; ubi societas, ibi jus*. Ou seja: onde está o homem, há sociedade; onde há sociedade, há direito (CRETELLA JÚNIOR, 2008). Dessa maneira, o direito pauta-se nas relações entre seus integrantes, objetivando, prioritariamente, permitir sua coexistência, no marco de determinados valores que os próprios atores internacionais decidiram resguardar (PORTELA, 2015, p. 41).

Esta ideia é uma forma circular de concepção, segundo a qual o Direito Internacional é tanto quem assegura como quem cria a comunidade internacional (SIMMAS; PAULUS, 1998, p.26). Por sua vez, a comunidade internacional é tanto estabelecadora dos sistemas operacionais quanto incorpora-los. No entanto, é importante destacar que o direito internacional existe para regular as relações dos Estados. Ou seja,

A ideia de que a sociedade de Estados é uma associação voluntária constituída com o consentimento de seus membros e dedicada à busca de seus interesses comuns leva a uma visão do direito internacional como um instrumento de sua vontade comum. *'The law serves rather than limits'*. E isso não é tudo, pois o Direito Internacional passa a ser considerado um conjunto de regras que servem os interesses de um determinado grupo de países, aqueles que se reconhecem como Estados (NARDIN, 1983, p. 85).³⁰

Embora os Estados individuais sejam soberanos e independentes entre si, e não haja qualquer autoridade política central que submeta e organize as relações entre eles, há algo mais poderoso: os valores comuns que os unem em uma comunidade internacional.³¹ Mas, como será analisado, existe uma tendência contemporânea a localizar outros atores, além dos Estados, como membros da comunidade internacional.

²⁹ Sobre esse assunto, ver Santiago VILLALPANDO, Santiago. **L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États**. Paris: Presses Universitaires de France, 2005, p. 10–15.

³⁰ Para Habermas, (1996, p. 111), juntamente com o sistema de direitos, é preciso também criar a linguagem em que uma comunidade possa se entender como uma associação voluntária de associados livres e iguais segundo a lei. HABERMAS, Jurgen. **Between Facts and Norms**. Cambridge: The MIT Press, 1996.

³¹ Como lembra Widlak (OPPENHEIM, 2005, p. 10 *apud* WIDLAK, 2015, p. 21), Lassa Oppenheim, um dos estudiosos mais influentes do direito internacional do final do século XIX e início do XX, "entendia a

Uma das leituras jurídicas contemporâneas que se faz sobre comunidade internacional relaciona este conceito com o sistema onusiano, de tal forma que por vezes a Carta das Nações Unidas possa ser considerada como uma constituição da comunidade internacional, uma vez que expressa um pacto vinculativo e legalmente desejado pelos integrantes da comunidade (MITRANI, 2008, p 5).

Entretanto, conforme recorda Van Steenberghe (2013, p. 48), na Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados a referência expressa é à comunidade internacional de Estados.³² Mas, segundo o autor, a limitação do entendimento de que apenas os Estados pertencem à comunidade internacional já não aparece na jurisprudência internacional.³³ Há, contemporaneamente, uma importante parcela de pensadores que reconhece os indivíduos como atores internacionais (seja pela capacidade de agir e influenciar outros atores internacionais, seja legalmente possuindo direitos e deveres perante a comunidade internacional).³⁴ Exemplo disso, pode ser a evolução do Direito

comunidade internacional por analogia com as relações sociais que ligavam os indivíduos e considerava se é possível falar de uma comunidade internacional universal de Estados num sentido semelhante”. OPPENHEIM, L. **International Law**. A Treatise, 3rd ed. The Lawbook Exchange Ltd., Clark, 2005. WIDLAK. Tomasz Hubert. **From International Society to International Community: The Constitutional Evolution of International Law**. Gdańsk: Gdańsk University Press, 2015.

³² Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, adotada em 23 de maio de 1969 e entrada em vigor em 27 de Janeiro de 1980, 1155 UNTS 331, art. 53.

³³ Lembra o autor que “em particular o caso *Barcelona Traction* perante a Corte Internacional de Justiça ou em outros textos internacionais, como os artigos sobre a responsabilidade do Estado. É indicativo que a Comissão de Direito Internacional tenha voluntariamente excluído os termos ‘dos Estados’ ao decidir se referir à noção de comunidade internacional nos artigos sobre a responsabilidade dos atores, ainda que estes artigos tenham a ver com a responsabilidade do Estado. (STEENBERGHE, 2013, p. 48, traduzido pelo autor). STEENBERGHE. R. v. Non-State Actors. In: ZYBERI, Gentian (Org.). **An Institutional Approach to the Responsibility to Protect**, Cambridge: CUP, 2013. Ver ainda, INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE - CIJ/ICJ. **Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited**. New application: 1962, Belgium vs. Spain, Second Phase. Judgment of 5 February 1970, The Hague. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>>. Acesso em 2 fev. 2017.

³⁴ Ver: PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010; MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2004; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Os Indivíduos como Sujeitos do Direito Internacional**. Revista do Instituto Brasileiro de Direito Humanos, v. 12, n. 12, 2012.

Internacional Humanitário³⁵, e a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI).³⁶ Importante destacar que, ao contrário da Corte Internacional de Justiça (CIJ) (órgão parte do sistema onusiano, que julga Estados membros da Organização), o TPI possui jurisdição sobre os atos cometidos por indivíduos.

Este estudo corrobora as ideias apresentadas acima, e entende que é possível, portanto, “interpretar a noção de comunidade internacional em sentido amplo, abrangendo um vasto leque de atores” (STEENBERGHE, 2013, p. 48, traduzido pelo autor).

Em um de seus artigos, Kofi Annan afirmou sua convicção da existência real e material da “comunidade internacional”, indicando que ela possui, inclusive, endereço próprio. Não é difícil de supor que o conceito de comunidade internacional deve ser identificado diretamente com as Nações Unidas.

Mas o que nos liga a uma comunidade internacional? No sentido mais amplo, há uma visão compartilhada de um mundo melhor para todas as pessoas, conforme estabelecido, por exemplo, na Carta Constitutiva das Nações Unidas. Há um sentimento de vulnerabilidade comum diante do aquecimento global e da ameaça que representa a disseminação de armas de destruição em massa. Há o quadro do direito internacional, tratados e convenções de direitos humanos. Há igualmente uma sensação de oportunidade partilhada, razão pela qual construímos mercados comuns e instituições conjuntas, como as Nações Unidas. Juntos, somos mais fortes. Algumas pessoas dizem que a comunidade internacional é apenas uma ficção. (...) Acredito que esses céticos estão errados. A comunidade internacional existe. Tem um endereço. Tem realizações a seu crédito. E cada vez mais, está a desenvolver uma consciência (ANNAN, 2002, p. 31, traduzido pelo autor).

³⁵ O DIH é uma ramificação do Direito Internacional Público, e pode ser definido como conjunto regras destinadas a assegurar o respeito pelos seres humanos e limitar os efeitos do conflitos armados para os indivíduos. Segundo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o “DIH compreende dois ramos distintos: o Direito de Genebra, cujo objetivo é proteger os militares que deixaram de participar dos combates e as pessoas que não participam diretamente nas hostilidades – a população civil – e o Direito da Haia, que determina os direitos e as obrigações dos beligerantes na condução das operações militares e que limita a escolha dos meios utilizados para prejudicar o inimigo” (CIVI, 2007, p. 4 *apud* BIERRENBACH, 2011, p. 91). BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: FUNAG, 2011. Para o CICI, “as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais são tratados internacionais que contêm as normas mais relevantes que limitam as barbáries da guerra. Elas protegem pessoas que não participam dos combates (civis, pessoal de saúde, profissionais humanitários) e as que deixaram de combater (militares feridos, enfermos e náufragos, prisioneiros de guerra)”. Disponível em <<https://www.icrc.org/por/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>>. Acesso 1 abr. 2017.

³⁶ O TPI foi criado pelo Estatuto de Roma, adotado em julho de 1998 e entrou em vigor em 1º de julho de 2002. O Estatuto de Roma é materialização da evolução institucional das Convenções de Genebras e Protocolos Adicionais. Com a criação do TPI, objetivava-se preencher uma lacuna na justiça penal internacional, exposta nos julgamentos de tribunais *ad hoc*, quando tratavam de crimes de guerra, tais como Nuremberg, Tóquio, Ruanda, Iugoslávia (BIERRENBACH, 2011).

E ele não está só. A ex-Alta Comissária da ONU para Refugiados, Sadako Ogata, pondera que a ONU, “a organização internacional mais universal com 190 Estados membros - é a personificação mais próxima da comunidade internacional” (OGATA, 2009, traduzido pelo autor). De maneira menos assertiva, Rocard diz que a ONU “carrega o manto para a comunidade internacional”³⁷ (ROCARD, 2013). Já, Chomsky, ao tratar do termo “comunidade internacional”, considera que, num sentido literal “a Assembleia Geral das Nações Unidas, ou uma maioria substancial dela, é uma primeira aproximação justa” (CHOMSKY, 2009, traduzido pelo autor).

Alguns poderiam dizer que a Carta de São Francisco enfatiza a noção de que a comunidade internacional é formada exclusivamente por Estados soberanos. Outros, como Adeno Addis (2008), expõem o conceito de jurisdição universal como uma função constitutiva, em que a comunidade internacional, como uma identidade coletiva (legal), está promulgada. Para ele, a jurisdição universal é “um processo por meio do qual a comunidade internacional imagina sua própria identidade” (ADDIS, 2008, p. 133, traduzido pelo autor), uma vez que constitui a comunidade internacional e regula o comportamento legal de seus próprios membros.

Para concluir o argumento sobre a questão de relacionar a comunidade internacional à exata estrutura das Nações Unidas, algumas ponderações devem ser feitas. Uma primeira crítica a este pensamento é que a Carta das Nações Unidas, ainda que fosse um tipo de estatuto “ou mesmo uma constituição da ONU, em nenhum ponto faz uso do termo ‘comunidade internacional’ ou ‘sociedade internacional’” (WIDLAK, 2015, 179, traduzido pelo autor). E ainda, segundo Widlak (2015), a Corte Internacional de Justiça, agindo no âmbito das Nações Unidas, nunca apontou explicitamente que a Organização pudesse ser entendida como a materialização institucional da comunidade internacional; tampouco o Tribunal Penal internacional o fez.³⁸

Por outro lado, de maneira geral o SGNU, o CSNU e outros órgãos têm utilizado amplamente o termo “comunidade internacional”. De maneira específica, a

³⁷ Do original: “*United Nations carries the mantle for the international community*”. ROCARD, Michel. What Is the International Community? **Project Syndicate**. May 30, 2013. Disponível em <<https://www.project-syndicate.org/commentary/defining-the-international-community-s-role-and-responsibility-by-michel-rocard?version=portuguese&barrier=true>>. Acesso em 24 nov. 2016.

³⁸ Reparação dos danos sofridos ao serviço das Nações Unidas, parecer consultivo, CIJ Relatórios 1949, p. 174 et seq. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE - CIJ/ICJ. **Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)**, ICJ Reports, 1949. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&case=1&p3=4>> Acesso em: 15 jan. 2017.

grande maioria das resoluções do CSNU que trata da Responsabilidade de Proteger utiliza a expressão “comunidade internacional” assim como todos os relatórios do SGNU acerca sobre a questão. Conforme aponta Widlak, algumas Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, por exemplo,

Nas Resoluções 1865 (2009) e 1886 (2009); nota-se que o texto se refere ao “sistema das Nações Unidas e a comunidade internacional”, enquanto a Resolução 1366 (2001) declara que “As Nações Unidas e a comunidade internacional podem desempenhar um papel importante nos esforços nacionais para deter os conflitos” (WIDLAK, 2015, p. 179, traduzido pelo autor).³⁹

Na verdade, o autor bem destaca que

Se o termo “comunidade internacional” fosse sinônimo de Nações Unidas, o termo “comunidade internacional como um todo” não teria aparecido em muitos acordos internacionais importantes elaborados sob os auspícios das Nações Unidas - que teria sido substituído unicamente por "Nações Unidas" (WIDLAK, 2015, p. 179, traduzido pelo autor).

Por esta razão, coaduna-se com o autor acima apresentado, e infere-se que seja inoportuno igualar o termo comunidade internacional à Organização das Nações Unidas, ainda que esta seja, de fato, um fórum muito importante para a verbalização da opinião e da vontade da comunidade internacional. Não obstante, a AGNU “é provavelmente o organismo internacional mais representativo e o Conselho Econômico e Social constitui um importante mediador entre a comunidade de Estados e outros atores não estatais” (WIDLAK, 2015, p. 180, traduzido pelo autor).

Essa representação combina, em grande medida, as ontologias historicistas e jurídicas, uma vez que, por um lado, a comunidade internacional é vista como uma construção histórica, por outro, tem a estrutura normativa que subscreve os contextos nos quais práticas do Direito Internacional são reconstruídas à luz dos processos históricos. Portanto, qualquer alteração desses elementos e de seus atores requer adaptação das normas comunitárias a fim de assegurar a mudança nos contextos políticos.

Portanto, se a jurisprudência internacional registra o crescente abandono na estrita correlação entre as ideias de comunidade internacional e a figura do Estado, nada impede de interpretar a noção de comunidade internacional em sentido amplo, abrangendo um vasto leque de atores.

³⁹ UN, Doc. S/RES/1366 (2001) § 2; UN, Doc S/RES/1865 (2009); UN, Doc S/RES/1886 (2009).

Ocorre que ambas as ontologias até aqui apontadas,

A jurídica e a histórica, carecem de uma concreta perspectiva política e destinam pouca atenção às estruturas políticas que estabelecem a comunidade internacional e às implicações que o conceito possui no comportamento político. (MITRANI, 2008, p. 6, traduzido pelo autor).

Pode-se observar que as duas análises ontológicas apresentadas (jurídica e histórica) são lineares e até o momento não fornecem ferramentas teóricas suficientes para entender comunidade internacional como um fenômeno político. As relações sociais, culturais, de identidade e de poder dos agentes que compõem tal comunidade não foram colocadas devidamente em perspectiva. Para Mitrani, ambas as perspectivas “usam o conceito de comunidade internacional como ferramenta teórica para explicar acontecimentos políticos”, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, “fogem da necessidade de explicar a própria comunidade internacional como um resultado e um processo político”. (MITRANI, 2008, p. 7, traduzido pelo autor). Em outras palavras, o processo de construção social e político dos atores parece ser negligenciado. A Escola Inglesa avança nesse sentido.

1.2.3 Perspectiva política

A carência teórica e argumentativa para compreender a comunidade internacional como fenômeno político nas abordagens realizadas sugere o exame da questão sob a ótica da Escola Inglesa nas Relações Internacionais. A aparente afinidade entre o conceito de “sociedade internacional” e de “comunidade internacional” convida a uma tentativa de usar o entendimento de sociedade internacional promovida pela Escola Inglesa como uma alavanca eficaz para retratar a comunidade internacional como uma construção política (MITRANI, 2008; WIDLAK, 2015). Ambos os conceitos utilizam referências a elementos comuns entre civilizações e culturas para interpretar as interações dos atores no âmbito internacional e entender o estabelecimento de normas e instituições comuns entre eles.

A Escola Inglesa⁴⁰ das Relações Internacionais projeta-se como uma escola ecumênica de pensamento, capaz de dialogar com diversas disciplinas e outras abordagens teóricas em Relações Internacionais, fortalecendo a heterogeneidade das RI,

⁴⁰ Terminología usada por JONES (1981). JONES, Roy. The English School of International Relations: a case for closure. *Review of International Studies*, v. 7, n. 1, p. 1-13, 1981.

e tem em Hedley Bull e Martin Wight seus maiores expoentes. Esses autores enfatizaram o pluralismo metodológico na análise das RI, o que significa trabalhar com o conceito de “única realidade complexa”, uma postura que leva em conta as tradições realista, cosmopolita e racionalista. A Escola Inglesa propõe, então, uma imagem composta por camadas: sistema internacional, sociedade internacional e sociedade mundial.⁴¹ Tal caracterização revela uma figura completa e interconectada, que transcende a oposição binária entre realismo e liberalismo, e, ao mesmo tempo, favorece o diálogo com novas abordagens das RI, como a Economia Política Internacional (EPI), o Construtivismo, o Feminismo, entre outras.

Hedley Bull, conceitua sistema internacional “quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo.” (BULL, 2002, p. 15). Para Barry Buzan (2014, p. 12, traduzido pelo autor), o sistema internacional “trata da política de poder entre os Estados e coloca a estrutura e o processo de anarquia internacional no centro da teoria de RI”. Esse argumento, como aponta Buzan (2014, p. 12), relaciona-se diretamente com as teorias *mainstream* do realismo e neorealismo. No centro da questão está “uma ontologia de Estados e é geralmente abordado com uma epistemologia positivista, metodologias materialistas e racionalistas e teorias estruturais” (*op. cit.*, traduzido pelo autor).

Na Escola Inglesa, o conceito de Sociedade Internacional é central e resulta de uma evolução política. Para Bull, a Sociedade Internacional se constitui

Quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns formam uma sociedade no sentido de se considerarem ligados no seu relacionamento por um conjunto comum de regras e participam de instituições comuns (BULL, 2002, p. 19).

Nas palavras de Buzan (2014, p. 12, traduzido pelo autor), o conceito versa “sobre a institucionalização do interesse mútuo e da identidade entre os Estados e coloca a criação e manutenção de normas compartilhadas, regras e instituições no centro da teoria de RI”.⁴² O entendimento é que, da mesma forma que os Estados moldam a

⁴¹ Ver: BUZAN, Barry. From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. **International Organization**, v. 47, n. 3, p. 327-352, 1993.

⁴² Esse conceito aproxima-se do que se entende, nesta tese, por comunidade internacional. Contudo, conforme será visto adiante, propõe-se uma visão flexível sobre a membresia da comunidade, conforme a oportunidade e conveniência; e uma visão discursiva de co-constituição entre agentes e estruturas. Logo, acredita-se que a proposta do conceito meta estrutura, concebida por este trabalho, é muito mais abrangente do que a definição de Buzan, acima destacada.

sociedade internacional, a sociedade molda os Estados (BUZAN, 2014). A característica de constituição mútua apresentada pelo autor aproxima-se do entendimento teórico desta obra.

Ao remeter à ideia de um contrato social entre os Estados, Martin Wight (1991) privilegia o grau de interação entre os atores (e como eles veem uns aos outros), que varia subjetivamente conforme a identidade, as regras e as normas compartilhadas por eles. Assim, percebe-se que tais compreensões intersubjetivas condicionam não apenas o comportamento e identidade dos atores, mas também definem os limites de um sistema social.

A noção de sociedade internacional tem como base “uma ontologia de Estados, mas é geralmente abordada com uma epistemologia construtivista e métodos históricos. Também pode ser abordada como uma estrutura social”. (BUZAN, 2014, p. 13, traduzido pelo autor). Assim, ao analisar a sociedade internacional por dois importantes prismas (analítico e histórico), Bull (2002) cria uma abstração que seria capaz, em teoria, de explicar diversos contextos reais, ao passo que “deveria ser confrontada com as forças culturais e históricas que haviam contribuído para moldar a consciência da sociedade em qualquer momento particular e tinham moldado percepções de valores comuns e propósitos comuns” (HURRELL *apud* BULL, 2002, p. 10-11, traduzido pelo autor).

Por fim, a tríade da Escola Inglesa propõe a ideia de Sociedade Mundial, ou Global. Para Bull,

Uma comunidade ou sociedade mundial caracterizada pelo sentido de interesses e valores comuns de toda a humanidade (diferente portanto de um sistema político mundial caracterizado simplesmente pela interdependência e percepção globais) só pode existir em embrião, mas sustenta-se geralmente que deveria existir (BULL, 2002, p. 324)

Uma ideia mais atualizada sobre a Sociedade Mundial busca compreender não só os Estados como agentes políticos, mas também as organizações internacionais governamentais, organizações não estatais, os indivíduos, a sociedade civil internacionalmente organizada e, até mesmo, a população mundial como um todo, colocando a “transcendência do sistema estatal no centro da teoria de RI” (BUZAN, 2014, p. 13, traduzido pelo autor). Nesse âmbito, o *revolucionismo* é entendido como uma forma de cosmopolitismo universalista. Essa abordagem faz certo paralelo com as ideias transnacionalistas, ainda que de cunho muito mais normativo, buscando transcender a

dualidade antagônica entre Racionalismo e Realismo, aproximando-se, algumas vezes, da Teoria Crítica.

Ontologicamente, o cerne do raciocínio não reside nem nos Estados nem nos indivíduos, versa mais “sobre a exploração histórica de imagens alternativas do sistema internacional como um todo do que sobre captar os aspectos não estatais do sistema” (BUZAN, 2014, p.13, traduzido pelo autor).⁴³ Diferentemente da sociedade internacional, a sociedade mundial carece de esforço em seu desenvolvimento teórico pela Escola.

Nesse sentido, para Wight, as três tradições do pensamento não devem ser tratadas como perspectivas concorrentes sobre o mundo. Pelo contrário, “ele pautou-as em três condições políticas inter-relacionadas que compreendem o tema da chamada relação internacional”, enquanto “os defensores das três tradições tendiam a se concentrar em uma dessas condições à custa das outras” (LITTLE, 2000, pp.397-398, traduzido pelo autor). Para Jackson (2000), a tríade aponta para o comportamento dos Estados em diferentes âmbitos de sua política externa: o realismo priorizando as questões nacionais internas, o racionalismo priorizando as responsabilidades internacionais e o revolucionismo (cosmopolitismo) privilegiando as responsabilidades humanitárias e ambientais (BUZAN, 2014). Ou seja, uma análise em camadas, ou ainda como um *continuum* das sociedades internacionais, colocando o sistema internacional em uma ponta e a sociedade mundial na outra ponta, onde todos os membros compartilham dos mesmos valores.

A Escola Inglesa destaca-se, portanto, como “via media”, uma perspectiva que se posicionaria de acordo com a situação, e também, como uma síntese entre as diferentes perspectivas teóricas. Essa vertente teórica busca reunir a ontologia e as capacidades de empreendedorismo internacional às ideias éticas que buscam aproximar os conceitos políticos pragmáticos aos valores morais universais. Aliás, é por abordar o empreendedorismo normativo internacional, que se considera a Escola Inglesa um ponto de partida pertinente para realizar um refinamento teórico que possa melhor explicar o contexto em que o ativismo político em prol da institucionalização da Responsabilidade de Proteger ocorreu.

⁴³ BUZAN, Barry. **An Introduction to the English School of International Relations**. Polity Press, Cambridge, Reino Unido, 2014.

Essa ideia ganhou reforço no fim da Guerra Fria, com a retomada das questões normativas no estudo das Relações Internacionais.⁴⁴ Recordar-se que as abordagens éticas foram tradicionalmente marginalizadas desde o Entre-Guerras nas reflexões políticas de Relações Internacionais (HERZ, 1997). Com o fim da Guerra Fria, ocorre uma abertura da agenda internacional a discussões que antes, ou não aconteciam, ou aconteciam dentro de cada uma das esferas de poder das grandes potências. Temas como meio ambiente, energia nuclear, e proteção de indivíduos em conflitos armados voltaram a ser debatidos na cena internacional, especialmente pelo CSNU.

Ao propor utilizar a Escola Inglesa como ferramenta teórica para analisar a comunidade internacional, não se buscou, aqui, simplesmente realizar um resumo dos principais postulados da Escola. Esse conhecimento se relaciona com as questões éticas e humanitárias que dominaram, de certa forma, boa parte da agenda internacional a partir da década de 1990. O avanço teórico que se segue pretende dar fôlego conceitual para lograr as conclusões almejadas nesta seção.

1.3 Perspectiva normativa de Comunidade Internacional

Por fim, mas, não de forma exaustiva, o estudo ontológico propõe uma reflexão sobre a comunidade internacional por uma perspectiva normativa. A teoria normativa versa sobre valores éticos e morais. Em sua essência, é uma abordagem propositiva. Ao buscar analisar a realidade, essa abordagem almeja elucidar o que pode (ou deveria) ser. Em outras palavras, ela recomenda a maneira como o mundo deveria ser estruturado, buscando nortear as escolhas de valores que os tomadores de decisão devem fazer (VIOTTI, KAUPPI, 1987; SUGANAMI, 2005; SÁ GUIMARÃES, 2008).⁴⁵

⁴⁴ Conforme destaca Herz, (1997): “as propostas de Saint-Pierre (1992), de Cruce para a formação de organizações internacionais (KNUTSEN, 1992), de Kant (1903[1793]) para uma ‘paz perpétua’, do internacionalismo proletário, das tentativas dos idealistas do entre guerras de ressuscitar o liberalismo do século XIX em roupagem de política internacional, e daqueles que se voltaram para as relações de dependência econômica no sistema internacional”. HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, v. 40 n. 2, 1997.

⁴⁵ Conforme dito em trabalho anterior “Não se pode dizer que a teoria normativa em Relações Internacionais seja verdadeiramente pós-positivista; ela é pré-positivista (JACKSON; SORENSEN, 2007). Sua origem é moderna e pré-moderna, fazendo parte da história do pensamento político e pode-se remeter até mesmo aos clássicos gregos. Para o estudo das Relações Internacionais, as bases mais recentes deste desenvolvimento teórico são as contribuições da Escola de Frankfurt, o pensamento liberal kantiano e as contribuições de Habermas. Esta abordagem teórica busca ir além das visões do realismo e do marxismo, formulando uma base argumentativa que ultrapasse os limites da concepção Westfaliana do Estado-nação.” (ROCHA, 2013,

Ao contestar o excesso de preocupação das teorias tradicionais em explicar como o ambiente internacional “é”, abordagens normativas irão se preocupar em entender como ocorreu a formação do atual sistema internacional e procurarão meios alternativos para solucionar os principais constrangimentos existentes para a melhoria da condição humana. Ou seja, para essas correntes, as características do sistema e das relações internacionais não são verdades absolutas, mas refletem o desenvolvimento político, social e econômico das sociedades, no tempo e no espaço. Essas teorias irão contestar o determinismo científico nas ciências sociais.

A teoria normativa não rejeita a realidade, mas opõe-se às restrições positivistas que tratam a ciência por meio de testes de verdade ou falsidade. Para os autores dessa corrente teórica, o positivismo não consegue responder às principais questões de Relações Internacionais: decisões e dilemas morais. As abordagens normativas irão contestar a capacidade do Estado em assegurar desenvolvimento e segurança aos indivíduos, trazendo o conceito de sociedade internacional como uma alternativa política àquela lógica totalitária de monopólio de poder (ROCHA, 2013).

O retorno de perspectivas normativas nos grandes debates acadêmicos de Relações Internacionais no pós Guerra-Fria também influenciou pensadores da Escola Inglesa. Geralmente, faz-se distinção de dois grandes grupos: pluralistas e solidaristas. Certamente, é um método de análise, pois muitos escritores ou transitam entre as correntes ou, ao longo de suas trajetórias intelectuais, alteram sua forma de ver o mundo. Em síntese: os pluralistas enfatizam a noção de ordem internacional e os solidaristas defendem a ideia de justiça internacional como norteadora da evolução da comunidade internacional (ROCHA, 2013). O interessante é que ambos tratam do que esta tese concebe como comunidade internacional

O pluralismo, aqui, representa a ideia comunitária no sentido de “associação em que a soberania e a não-intervenção servem para conter e sustentar a diversidade cultural e política” (BUZAN, 2014, p. 16, traduzido pelo autor). A ideia é que, embora o sistema possa ser profundamente injusto, a ordem traz estabilidade, que é fundamental na busca pela justiça. Essa visão “vem sendo colocada em xeque pela ampliação da agenda normativa internacional” (HURREL, 1999, s/p). Exatamente por não elucidar novos

p. 46-47). ROCHA, R. A. **A Aplicabilidade da Responsabilidade de Proteger na crise líbia de 2011**. 2013. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introduction to International Relations: Theories and Approaches**. Oxford: Oxford University Press 3ed, 2007.

temas da agenda global (meio ambiente, direitos humanos, saúde etc.), o surgimento de novas normas (Responsabilidade de Proteger) e o papel cada vez mais relevantes de atores não estatais (visão plural de empreendedores normativos) é que o presente estudo foca nos desdobramentos do solidarismo.⁴⁶

A corrente solidarista quer transcender o sistema de Estados, almejando outro modo de associação que ultrapasse a lógica de coexistência, priorizando a cooperação para atingir projetos comuns. Mas, na prática, segundo Buzan (2014, p. 16), na Escola Inglesa, os solidaristas priorizam as “perspectivas cosmopolitas liberais e às preocupações sobre a justiça. Os solidaristas tipicamente enfatizam que a ordem sem justiça é indesejável e, em última instância, insustentável” (BUZAN, 2014, p. 16, traduzido pelo autor).⁴⁷

A fonte desta interpretação cosmopolita da comunidade internacional encontra-se na axiologia dos Direitos Humanos e em todo o sistema normativo de proteção internacional de indivíduos em conflitos armados. Resumidamente, considera-se o cosmopolitismo como “uma doutrina normativa que prioriza os seres humanos individualmente e em toda comunidade humana como unidades da política mundial, com seus mais básicos direitos e deveres” (JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 298). Por outro lado, o comunitarismo concentra-se “em comunidades políticas, particularmente nos Estados soberanos, como as unidades da política mundial, cujos direitos, deveres e interesses legítimos têm prioridade sobre todas as outras categorias e agentes normativos” (JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 298).

O ponto de discordância entre as duas perspectivas versa sobre “o tipo e a extensão das normas, regras e instituições que uma sociedade internacional pode formar

⁴⁶ Existem nuances terminológicas que esta tese não busca solucionar. Consideram-se dois grandes grupos dentro da visão normativa decorrente da Escola Inglesa: os pluralistas (por vezes chamados de comunitaristas) e os solidaristas (por vezes chamados de cosmopolitas ou globalistas). Entende-se que parte da doutrina faz outras distinções entre esses grupos. Para maiores informações sobre o tema, ver: HURRELL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. **Lua Nova** [online]. 1999; HELD, David. Democracy and the International Order. In: ARCHIBUGGI, Danielle; HELD, David (Org.). **Cosmopolitan Democracy. Na agenda for a New World Order**. Cambridge: Polity Press, p. 108-109, 1995; RAWLS, John. The Law of Peoples. In: SHUTE, Stephen; HURLEY, Susan (Org.). **On Human Rights**. New York: Basic Books, 1993; MARCONI, C. A. **Ética e Política na Escola Inglesa das Relações Internacionais**. 2008. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2008.

⁴⁷ Para autores como Doyle (2011), a sociedade internacional (na concepção da Escola Inglesa), “ênfatiza o consenso em torno dos princípios básicos dos direitos humanos e, portanto, a promoção da justiça individual como a mais sólida base para assegurar uma ordem internacional estável” (ROCHA, 2013, p. 56).

sem se afastar das regras fundamentais de soberania e não intervenção que a definem como um sistema de Estados” (BUZAN, 2014, 16, traduzido pelo autor). Conforme o autor aponta, é importante observar o antagonismo não como uma exclusão mútua, mas como um grande debate necessário para “encontrar o melhor equilíbrio entre ordem e justiça na sociedade internacional” (BUZAN, 2014, 16, traduzido pelo autor.).

Ocorre que existe um abismo político entre os compromissos normativos e os instrumentos para a necessária proteção de populações em risco, o que permite, muitas vezes, que abusos dos direitos humanos perpetrados até mesmo pelos próprios governos contra seus cidadãos sejam negligenciados pela comunidade internacional. Para Bell (2001),

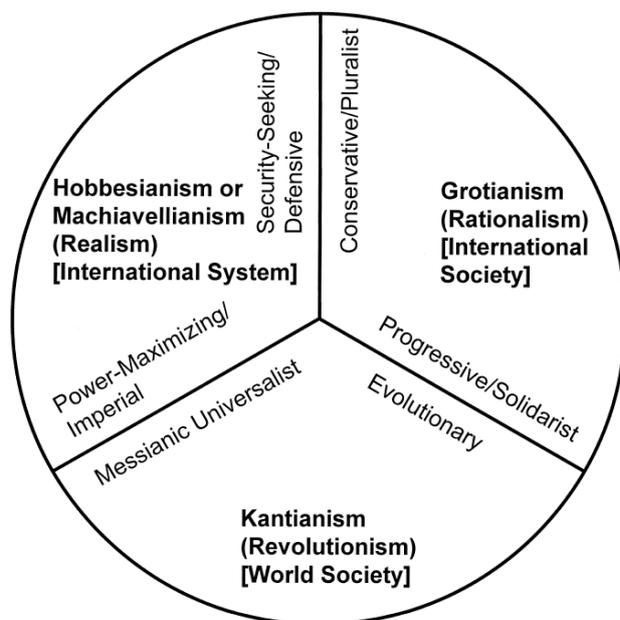
A divisão é, naturalmente, a que existe entre o universal e o particular, o solidarista e o pluralista, entre aqueles comprometidos com uma concepção mais intervencionista e cosmopolita da política internacional, fundamentada no privilégio dos direitos humanos, e aqueles ligados ao valor intrínseco de pluralismo do sistema westfaliano de soberania de Estado, pela prioridade dos direitos do Estado (BELL, 2001, p. 408, traduzido pelo autor).

Esse grande debate entre comunitarismo e cosmopolitismo releva que o dilema entre ordem e justiça está intrinsecamente relacionado com a tensão existente entre soberania (e não intervenção) e responsabilidade internacional frente a atrocidades humanitárias.⁴⁸

A figura abaixo busca sintetizar os argumentos sobre as três tradições da Escola Inglesa (BUZAN, 2001, 475). A figura transmite uma noção holística de elementos que integram parte do universo das Relações Internacionais, sob a lente analítica da Escola Inglesa. Embora cada elemento seja conceitual e metodologicamente distinto, eles se confundem nas linhas limítrofes (BUZAN, 2001, 475).

⁴⁸ Segundo Little (2000, p.400, traduzido pelo autor), “os comunitaristas consideram que os direitos e deveres dos indivíduos estão fundamentados em comunidades historicamente construídas, enquanto os cosmopolitas apontam a existência de uma comunidade mundial composta de indivíduos que, embora representados por Estados, estão sujeitos a uma concepção comum de moralidade. Essas duas perspectivas geram avaliações radicalmente diferentes sobre como abordar uma ampla gama de problemas internacionais [...]”. LITTLE, Richard. *The English School's Contribution to the Study of International Relations*. **European Journal of International Relations**, v. 6, n. 3, p. 395–422, 2000.

FIGURA 1.1 – AS TRÊS TRADIÇÕES DA ESCOLA INGLESA.



Fonte: Barry Buzan (2001, 475).

Buzan (2001, p. 476) afirma que “na perspectiva da Escola Inglesa, esses três elementos estão em coexistência e interação contínuas, a questão é como eles são fortes em relação uns aos outros”. O quadro, portanto, pode ser interpretado por uma abordagem metodológica plural em que as partes são complementares em relação a um todo. Para o autor,

Ao introduzir um terceiro elemento não apenas como uma via média entre o realismo e o liberalismo / utopismo, mas também como a pedra angular de um conjunto interdependente de conceitos, a Escola Inglesa transcende a oposição binária entre eles que por longos tempos atormentam debates sobre a teoria de RI (BUZAN, 2001, p. 476, traduzido pelo autor)

Segundo Buzan, o pluralismo metodológico empregado pela Escola Inglesa rompe com a dualidade do chamado debate interparadigmático, transcendendo as amarras que impedem correlacionar correntes distintas, como os realistas, os liberais e os marxistas à teoria de RI como correntes incomensuráveis (BUZAN, 2001). Para o autor, a figura demonstra que há um consenso geral de que o principal impulso que movimenta os atores da “Escola Inglesa até agora tem sido estabelecer o elemento Grotiano / Racionalismo, desenvolvendo o conceito de sociedade internacional” (BUZAN, 2001, p. 476, traduzido pelo autor). Certamente, é uma figura bastante ilustrativa conceitualmente,

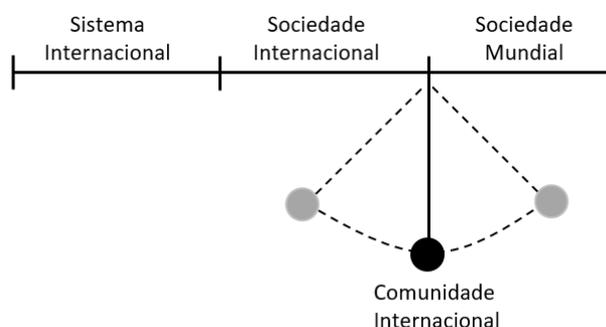
porém, como já dito, carece em apontar a fluidez, o movimento, a transição dos fenômenos políticos empíricos.

O objetivo desse debate é levar a reflexão sobre quem faz ou não parte de uma comunidade internacional, seja pelo prisma pluralista, seja pelo cosmopolita. Observa-se que ambos os casos há uma diversidade de atores que atuam na comunidade. O que difere é o grau de importância ou, até mesmo, a finalidade da comunidade. Como já dito, para o pluralismo (comunitarismo) a preservação da ordem de Estados está acima dos interesses dos outros atores, e para o solidarismo (cosmopolitismo) a proteção dos interesses comuns aos atores, e da humanidade como um todo são prioridade. Em termos ontológicos, de possibilidade de atuação na comunidade, a diversidade dos atores pouco varia entre as duas abordagens normativas.

A figura abaixo busca sintetizar a ideia de uma comunidade internacional fluída, co-constituída por estrutura e agentes, que busca agir de forma pragmática frente aos desafios morais contemporâneos. Esse raciocínio quer criar uma ponte com os desdobramentos teóricos realizados nas próximas seções. Nesse sentido, a comunidade internacional faria um movimento de pêndulo entre Sociedade Internacional e Sociedade Mundial conforme oportunidades e necessidade em cada contexto distinto.

FIGURA 1.2 – Comunidade internacional versus três tradições da Escola Inglesa.

COMUNIDADE INTERNACIONAL *versus* TRÊS TRADIÇÕES DA ESCOLA INGLESA



Fonte: Elaboração do autor.

Retomando as ideias de Tönnies, o próprio uso do termo "comunidade internacional" em vez de "sociedade internacional" pode sugerir, de acordo com a

distinção básica feita por sociólogos e teóricos de Relações Internacionais entre um *Gemeinschaft* e *Gesellschaft* (comunidade e sociedade), que há uma intenção implícita de dar ao termo um significado mais forte e mais solidarista. No entanto, dado que o termo "comunidade internacional" é amplamente utilizado pelos atores políticos, o grau axiológico de solidarismo dessa entidade não pode ser considerado como certo. É teoricamente possível ler este conceito, na versão pluralista, como um agrupamento de Estados estreitamente conectados; e, na versão solidarista, como um consórcio sinérgico de agentes internacionais. Então, também é possível inferir a hipótese de que o termo "comunidade internacional" pode apontar a mais ampla comunidade possível, o que, em princípio, inclui todas as pessoas: a comunidade mundial como um todo.⁴⁹

Por qual razão, porém, prefere-se assentar as bases em premissas cosmopolitas em deferência do comunitarismo? Parece pertinente recordar a época em que as proposições teóricas foram elaboradas. Para Tim Dunne,

Embora seja correto argumentar que “o pluralismo versus o solidarismo” foi um dos principais eixos de diferença no pensamento da Escola Inglesa após a Guerra Fria, do ponto de vista de hoje esta disputa parece cada vez mais uma conversa dentro da ala normativa da Escola” (DUNNE, 2008, p. 275, traduzido pelo autor).

Outro aspecto relevante para buscar uma resposta à pergunta acima é apontar para axiologia das abordagens em relação à complexidade ontológica do ser (comunidade internacional).

Esse raciocínio remete aos possíveis conceitos de humanidade (ou espécie humana) e da herança comum da humanidade. No discurso político, pode-se encontrar frases como “preocupação comum da humanidade”, “interesse comum de toda a humanidade”, ou “patrimônio mundial” (WIDLAK, 2015, p. 182, traduzido pelo autor). Para o autor, “a maioria dessas expressões vem formando a linguagem política e jurídica cosmopolita e possui em seu denominador comum a noção de humanidade” (WIDLAK, 2015, p. 182, traduzido pelo autor), que poderia denotar o coletivo de todas as pessoas. Flagrante também é a ideia que a comunidade possui um caráter eterno, ou melhor, permanente. Logo, “a preservação do patrimônio comum da humanidade para a posteridade deve ser um dos objetivos” das sociedades humanas, uma vez que remete às

⁴⁹ Essa noção de comunidade internacional faz ligação com o conceito de “*cosmopolitan community*” de Kant. (KANT, 1963 [1784], p. 18)

comunidades humanas passadas, presentes e, também às futuras (WIDLAK, 2015, p. 184, traduzido pelo autor).

Mais importante, para o estudo, é frisar que

O termo humanidade para o linguajar jurídico-político-internacional, no sentido de um conceito axiológico e historicamente associado com as doutrinas do direito natural, seja consequência direta da crescente importância dos direitos humanos, e em si mesmo, confere prova de enfraquecimento da abordagem positivista tradicional (WIDLAK, 2015, p. 184-185, traduzido pelo autor).

Ou seja, é possível depreender que a maior relevância do conceito de "humanidade" na contemporaneidade "simbolize a transição do estadocentrismo ao direito internacional antropocêntrico e do direito das nações ao direito da humanidade" (WIDLAK, 2015, p. 185, traduzido pelo autor). Essa discussão reverbera diretamente na proposição de alterar a ideia de soberania como controle para uma noção de responsabilidade compartilhada.

Por sua vez, uma comunidade mundial moralmente fundamentada encontra sua representação e manifesta a sua vontade por meio de suas instituições. Por exemplo, como lembra Widlak, o texto da Carta, em seu preâmbulo, direciona-se não aos Estados em si, mas aos povos das Nações Unidas.

NÓS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos (...), Resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos. (Carta de São Francisco, 1945)

Os Estados membros da Organização seriam um meio para consecução desses objetivos e não um fim em si mesmos. Assim, para o autor, "os governos agiram apenas como fiduciários e executores da vontade da comunidade mundial" (WIDLAK, 2015, p. 185, traduzido pelo).

Dada esta breve análise, pode-se concluir que a interpretação do termo "comunidade internacional" remete à concepção cosmopolita de uma comunidade universal. É nesse sentido que se atribui à comunidade internacional a responsabilidade de proteger as populações vulneráveis de violações de direitos humanos, como é o caso

de limpeza étnica, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio⁵⁰. Por fim, é por meio de lente cosmopolita que será possível compreender a participação de Estados, organizações internacionais, ONGs e até mesmo indivíduos como empreendedores normativos. Em poucas palavras: tanto a qualidade da norma de R2P quanto os atores que a empreendem são mais bem explicados pelo cosmopolitismo (ou solidarismo), apesar de sua institucionalização e aplicação ser, por vezes, caracterizada por políticas pluralistas.

No entanto, ao ponderar sobre a relação entre composição e finalidade da comunidade internacional, adentra-se, também, no campo da epistemologia. Para tal entendimento, utiliza-se de uma perspectiva discursiva dos próprios agentes para entender tal fenômeno político. Postula-se, portanto, que as abordagens de cunho ontológico não são suficientes para entender a comunidade internacional como um fenômeno político que está em constante alteração. Um fenômeno que se materializa quando é oportuno aos atores que a constitui. As análises ontológicas apresentam-se de forma demasiadamente linear.

1.4 Conciliando pragmatismo com normatividade: uma perspectiva discursiva de comunidade internacional

Esta seção complementa as discussões anteriores, deslocando o debate da ontologia para a epistemologia. Ressaltam-se dois elementos discursivos para a análise: a relação entre os membros da comunidade internacional e os valores comuns que os congregam. Pensa-se que essa é a melhor forma de entender de que maneira os empreendedores normativos alteram a qualidade da norma de Responsabilidade de Proteger, ao passo que a norma altera a expectativa de comportamento dos atores.

Constatou-se, até o momento, a dificuldade de atingir consenso sobre o que vem a ser de fato a comunidade internacional. Por conseguinte, utiliza-se linguagem da “*negativa philosophia*” para lançar luz sobre a questão, demonstrando que os valores de

⁵⁰ Conforme Zaum (2007, p. 11, traduzido pelo autor), “a crescente interdependência das sociedades desde 1945, o desenvolvimento e a codificação dos direitos humanos individuais nos últimos sessenta anos, a proibição das guerras de agressão e o aumento da jurisdição universal em relação aos crimes internacionais como a tortura, o genocídio e os crimes de guerra pelo do estabelecimento de tribunais penais internacionais e da negação da imunidade estatal para os ex-funcionários acusados de tais crimes, todos dão provas da existência de uma comunidade internacional conceitualizada desta maneira”. ZAUM, Dominik. **The Sovereignty Paradox: The Norms and Politics of International Statebuilding**. Oxford University Press, 2007.

justiça, moral e preservação humana estão no cerne da questão, evidenciando existir uma pluralidade de atores que se reconhecem mutuamente nas diferentes instâncias do sistema internacional.

1.4.1 Perspectiva discursiva de Comunidade Internacional

Filosoficamente, é possível entender a comunidade internacional como representante dos interesses da humanidade como um todo, mas a possibilidade de identificação e designação de “comunidade internacional” em termos políticos nem sempre é convincente, devido à falta de consenso, entre os agentes políticos, quanto ao significado do termo. As expressões “a comunidade internacional deve considerar [...]” ou “a comunidade internacional deve tomar medidas para [...]” são essencialmente vazias, uma vez que tal instituição ou ator é de difícil identificação. Logo, a comunidade internacional não pode ser compreendida por apenas uma forma jurídica, material e institucional específica, mas pode-se fazer referência a um complexo de estruturas morais e intelectuais, ou seja, como uma ferramenta para a descrição jurídica, política e científica com o objetivo de explicar a natureza da realidade internacional.

Em outras palavras, pode-se imaginar um conceito não ontológico de “comunidade internacional”, e como disse sinteticamente a ex-Alta Comissária da ONU para Refugiados, Sadako Ogata (2002, p. 39, traduzido pelo autor), a comunidade internacional é uma “comunidade virtual”, pois “a comunidade internacional ganha vida mais por causa da substância a que aspira do que pela entidade que representa”.

Portanto, parece imprudente tentar determinar a “comunidade internacional” por aquilo que ela “é”, ou seja, por uma perspectiva ontológica, mas pode-se buscar identificá-la axiologicamente: pelos valores filosóficos e morais e fundamentais que a regem. Nesse sentido, “a comunidade internacional seria a totalidade das regras, procedimentos e mecanismos destinados a proteger os interesses coletivos da humanidade, com base na percepção de valores compartilhados” (TOMUSCHAT, 1999, *apud* WIDLAK, 2015, p. 186, traduzido pelo autor).

Por conseguinte, não há necessidade de a comunidade internacional possuir um corpo específico, ou uma membresia facilmente identificável. Relevante, porém, é que os membros de tal comunidade possam lançar mão de ferramentas necessárias para defender seus valores comuns. Assim, ela pode “constituir uma espécie de personificação

do direito internacional e é cada vez mais axiologicamente solidarista” (WIDLAK, 2015, p. 187, traduzido pelo autor). Ou seja, dentro de uma perspectiva normativa, o que deve ser levado em consideração é a capacidade pragmática de agir frente aos diferentes desafios globais.

Este é um ponto importante para a pesquisa: a proteção dos indivíduos possui papel relevante na própria construção da identidade da comunidade internacional. Atores como Estados, indivíduos e representantes da sociedade civil desempenham papel crucial nessa proteção. Especificamente, alguns atores, como será verificado mais adiante, desempenharam e desempenham um papel fundamental no desenvolvimento de normas, como é o caso da R2P. Normas essas que visam justamente amparar os desígnios mais caros da comunidade internacional. Algumas ONGs são exemplo disso. Elas são, assim, empreendedores normativos que compõem a ampla gama de atores da comunidade internacional, agindo, tanto na sociedade civil quanto junto aos agentes governamentais, a fim de propiciar debates, argumentos, e fazer lobby para o reconhecimento e a implementação de valores universais. Dá-se destaque a ONGs e a *think tanks*, uma vez que seu papel seria menos evidente a uma primeira vista como empreendedoras normativas em instâncias essencialmente intergovernamentais, como a AGNU e CSNU.

O desafio exige deixar as questões ontológicas de lado e concentrar-se na noção de que a comunidade internacional é, em grande medida, uma construção discursiva, ou seja, que existe apenas pelo fato de os agentes políticos se referirem a sua existência e de lhe atribuir determinados valores, regras e virtudes. Para Widlak,

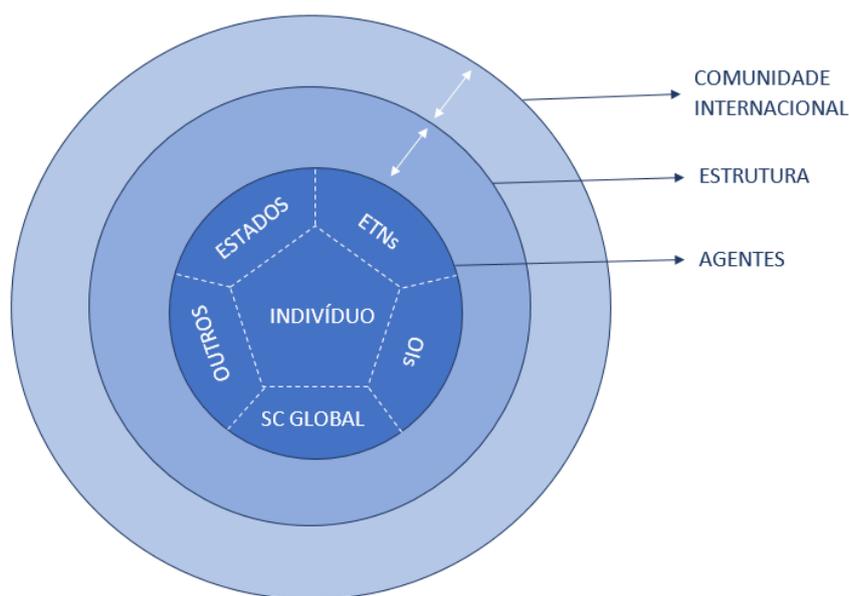
Portanto, uma interpretação não ontológica da comunidade internacional relaciona-se com a dimensão axiológica da comunidade internacional ou mesmo da comunidade mundial. É uma referência indireta à alegada vontade comum dos Estados e suas elites políticas, baseada no catálogo compartilhado de valores fundamentais e metas morais. Nesse sentido, a comunidade internacional é a totalidade das regras, procedimentos e mecanismos destinados a proteger os interesses coletivos da humanidade, baseados na percepção de valores compartilhados (WIDLAK, 2015, p. 187, traduzido pelo autor).

O autor lembra que, segundo Bardo Fassbender, “a comunidade emergente e a [sua] constituição devem ser vistas como conectadas em uma relação discursiva mútua, na qual elas continuamente se criam, se definem e se reforçam mutuamente” (FASSBENDER 2009, 64-65 *apud* WIDLAK, 2015, p. 188, traduzido pelo autor). Ou

seja, não há necessidade de decidir “entre a primazia da constituição e o primado da comunidade como um fator determinante” (WIDLAK, 2015, p. 187, traduzido pelo autor).⁵¹

A figura abaixo busca representar a comunidade internacional por uma perspectiva discursiva, com foco na co-constituição entre agentes e estrutura.

FIGURA 1.3: A CO-CONSTITUIÇÃO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL



Fonte: Elaboração do autor.⁵²

Esta tese utiliza o conceito acima de comunidade internacional para analisar o fenômeno de empreendedorismo normativo na institucionalização da Responsabilidade de Proteger como uma norma bastante relevante para as Relações Internacionais. Essa leitura não nega a importância da constituição (ontologia) da comunidade internacional. Ela busca, no entanto, fornecer subsídios para analisar o papel relevante de Estados, OIs, ONGs, *think tanks* e indivíduos, como membros da comunidade internacional, numa perspectiva axiológica e deontológica, ou seja, de que o avanço institucional da norma de Responsabilidade de Proteger é saudável à comunidade internacional. E mais, que esse

⁵¹ A epistemologia discursiva da "comunidade internacional" como uma construção que se constitui por meio do diálogo dos agentes não é necessariamente única, e podemos identificar especificamente noções semelhantes no que diz respeito ao direito internacional, por exemplo (GOODMAN; JINKS, 2004), e, claro, a ideia da diplomacia *per se*. GOODMAN, Ryan; JINKS, Derek. How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law. **Duke Law Journal**, v.54, n.3, 2004

⁵² Em que ETNs são empresas transnacionais, SC Global é sociedade civil global, e que o indivíduo possui centralidade, pois sua existência e proteção são razão máxima da existência da comunidade internacional.

processo ocorre por uma relação discursiva mútua entre os agentes (Estados, ONGs e indivíduos) e estrutura (norma da R2P).

1.4.2 Filosofia negativa⁵³ como ferramenta de análise de Comunidade Internacional

Conforme apontado, considera-se que é mais relevante estudar como os diversos atores da comunidade internacional enxergam uns aos outros nos diferentes contextos (humanitário, econômico, político, social, ambiental etc.) e como eles entendem a própria comunidade, do que discutir quem o que faz ou não parte da comunidade internacional. Há uma complexidade ímpar no debate, pois não há concordância de uma membresia (constituição) fixa da comunidade. Aliás, não há sequer consenso definido do que é a comunidade internacional, uma vez que ela constitui e é constituída pela forma com que seus membros interagem e a concebem.

Esta tese afirma que a comunidade internacional revela sua existência face às diversas crises e catástrofes, ou frente ao cometimento de “crimes que chocam a consciência humana”. Dito isso, a comunidade internacional está presente em situações em que se exige uma justiça internacional (ou mundial)⁵⁴.

A esse propósito recorde-se a doutrina da verdade de Tomás de Aquino, em que o conceito de verdade se relaciona com o "elemento negativo" de incompreensibilidade dos conceitos. De outra forma, seria no conceito de verdade que reside o legítimo “contexto e a origem do elemento de incognoscibilidade, do elemento ‘negativo’” (PIEPER, 1980).⁵⁵ Em uma linguagem da “*negativa philosophia*”, o que reúne a comunidade internacional é a afronta à justiça, ou, o cometimento da injustiça. Ou seja, a comunidade internacional é melhor percebida por sua finalidade do que por

⁵³ Via negativa é uma maneira de descrever Deus que transcende a experiência humana negando qualidades limitadas a Deus. Afirma-se que podemos conhecê-lo por saber o que Ele não é. Via negativa contrasta-se com via positiva, que atribui a Deus atributos positivos, como onipotência, onisciência e bondade absoluta. (BUNNIN; YU 2004, 275). BUNNIN, Nicholas; YU, Jiyuan. Negative Theology. **The Blackwell Dictionary of Western Philosophy**. Blackwell Publishing, 2004

⁵⁴ Relacionando com as reflexões teóricas já realizadas, o conceito de justiça cosmopolita nos guia a partir de então (KANT, 1991; BROWN, 1997; NARDIN, 2008; HELD, 2010). KANT, Immanuel. Perpetual peace: a philosophical sketch. In: REISS, H. **Kant's Political Writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. BROWN, Chris. Theories of international justice. **British Journal of Political Science**, V.27, n.2, p.273-297, 1997. HELD, D. **Cosmopolitanism: ideals and realities**. Cambridge: Polity Press. 2010.

⁵⁵ PIEPER, Josep. **A luz inabarcável** – o elemento negativo na filosofia de Tomás de Aquino. Trad: Gabriele Greggersen. Disponível em: < <http://www.hottopos.com/convenit/jp1.htm> > Acesso em: 08/05/2010.

sua ontologia. Na realidade, é mais simples determinar o que constitui uma flagrante injustiça, o que leva a um choque da consciência humana, “do que definir os requisitos constitutivos do estado de justiça universal” (WIDLAK, 2015, p. 188). Assim, podemos perceber a comunidade internacional em situações que afrontam sua finalidade última, a conservação e evolução da comunidade humana. Nota-se, todavia, que é “justamente essa proteção internacional dos direitos humanos que permite o reconhecimento de uma comunidade internacional capaz de exercer um *ius puniendi*⁵⁶ universal” (DISSENHA, 2013, p. 52).⁵⁷

Mas qual a relação entre a comunidade internacional, quem a constitui, para qual finalidade ela existe e a norma da Responsabilidade de Proteger? Considera-se que a fórmula de conceber a comunidade internacional numa formulação negativa, ou seja, aquilo que ela repele, está ligada ao conceito de Responsabilidade de Proteger. O conceito afirma que todos os Estados são obrigados a respeitar e proteger suas populações. Mas, o que nem o Estado nem a comunidade internacional podem permitir é o cometimento de algum dos quatro crimes a que a R2P se refere: genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Os conceitos negativos se interlaçam, portanto. Analisar os atores que empreendem a institucionalização da norma ilumina a reflexão sobre a comunidade internacional. Logo, numa visão de constituição mútua (apresentada acima), o inverso também é verdadeiro.

Na verdade, a sociedade de atores das Relações Internacionais não define o poder de influência que um ator pode ter sobre outro (agir, influenciar ou intervir), mas definiu que, frente ao cometimento desses quatro crimes, a Comunidade Internacional possui a responsabilidade de agir. Ela se constitui na obrigação de agir.

Essa noção finalística de comunidade internacional está intrinsecamente ligada à percepção da necessária defesa dos Direitos Humanos. Portanto, de forma complementar, alguns fatores demonstram a aceitação dos Direitos Humanos pelos diversos agentes internacionais, incluindo os Estados, uma vez que a violação pontual dos

⁵⁶ Direito de punir.

⁵⁷ A ideia da existência de uma moralidade abstrata (ou princípios gerais) acima das normas internacionalmente estabelecidas, institucionalizadas e aceitas pelos países foi defendida no caso de Nuremberg. Ou seja, ainda que excepcionalmente invocados contra as leis internacionais acordadas, alguns princípios, que relacionam-se aos objetivos fundamentais da comunidade internacional, vão muito além das circunscrições jurídicas positivistas. (KELSEN, HANS. **Will The Judgement in the Nuremberg Trial Constitute a Precedent in International Law?** California: The International Law Quarterly, 1947).

Direitos Humanos numa comunidade cria situações políticas que os governos querem evitar a qualquer custo. Assim, os Direitos Humanos compõem o “núcleo essencial de normas que compõe o ordenamento jurídico internacional contemporâneo” (RAMOS, 2008, p. 30). E além, o mínimo comum a que se fez referência anteriormente, de acordo com Bassiouni, ser os “crimes afetam os interesses da comunidade mundial como, um todo porque viola a paz e a segurança da comunidade e porque chocam a consciência da humanidade” (BASSIOUNI, 1996, p. 69 *apud* DISSENHA, 2013, p. 104).

Isso significa que os Estados que deixam de proteger esses direitos não estão livres de intervenção (DOYLE, 2011, p. 76-78). Apesar da proposta discursiva da compreensão do termo “comunidade internacional” aqui exposta, é evidente que ele se relaciona com os postulados da Escola Inglesa, uma vez que o que difere uma sociedade internacional pluralista da solidarista é o caráter dos valores e instituições:

Em termos de valores, numa sociedade solidarista internacional os indivíduos são titulares de direitos básicos. Isso, por sua vez, exige que as normas de soberania sejam modificadas de modo que os membros da sociedade internacional tenham o dever de intervir para proteger esses direitos (DUNNE, 2007, p.137).

A ideia discursiva tampouco nega a evolução histórica do sistema internacional; pelo contrário, só é possível entendê-la na sua forma contemporânea, observando sua lenta e gradual conformação temporal. Admite-se, portanto, que o conceito aqui proposto está mais relacionado à ideia de *Gemeinschaft* ("comunidade") do que *Gesellschaft* ("sociedade"), proposta por Ferdinand Tönnies, ainda que não seja correlata. Conforme apontado, a questão jurídica internacional não pode ser negligenciada, uma vez que regras e tratados influenciam os processos e as relações sociais entre os atores, porém não exclusivamente.

Por conseguinte, a ideia que se propõe é a de uma Comunidade Internacional que, apesar de ampla, difusa, e amorfa, transita entre o pluralismo e o solidarismo da Escola Inglesa, uma vez que essas posições não são mutuamente exclusivas, mas expõem uma tensão central do estudo: a melhor forma de atingir o equilíbrio entre ordem e justiça na compreensão da Comunidade Internacional. Contudo, os conceitos da Escola Inglesa parecem ser demasiadamente apegados à questão ontológica, fato que levou a reflexão discursiva como principal norte desta pesquisa.

A melhor forma de entender a Comunidade Internacional contemporânea, seja aquela enaltecida e invocada constantemente pelas Nações Unidas, por políticos, pela

mídia etc., seja por meio de uma concepção não ontológica, relaciona-se notadamente com sua perspectiva axiológica. O estudo da participação dos mais diversos atores na comunidade, e nesse caso específico da institucionalização da Responsabilidade de Proteger, é fundamental para entender os fenômenos contemporâneos. A ideia de que existem valores universais que devem ser amparados por uma justiça global, em que Estados, indivíduos e ONGs atuam no direcionamento de fortalecer e institucionalizar normas globais, é primordial nas Relações Internacionais da atualidade.

Essa proposta se insere em uma perspectiva cosmopolita, em que o conceito de “comunidade internacional” ganharia força. Conforme dito, esse conceito se relaciona aos conceitos de “sociedade internacional” e “sociedade mundial”, advinda da Escola Inglesa (BULL, 2002). Mas, vai além, propondo uma leitura normativa e deontológica tanto dos atores quanto da estrutura.

1.4.3 Soberania e Comunidade Internacional: uma leitura cosmopolita

O exercício intelectual realizado até aqui impõe enfrentar dois desafios: por um lado, compreender como a questão da soberania dos Estados está sendo discutida, sobretudo a partir da última década do século XXI; o segundo é perceber como os atores não tradicionais se inserem nas Relações Internacionais. As duas questões preparam a leitura para melhor compreender o acelerado processo de institucionalização da R2P, realizado por empreendedores normativos. Esse processo será analisado em detalhe nos terceiro e quarto capítulos.

Importante destacar que ambas as discussões nos levarão a uma reflexão mais profunda (epistemológica e ontologicamente) acerca da (re)emersão, ou ainda, por um aspecto metafísico, da emancipação do indivíduo, não só na conjuntura da Comunidade Internacional proposta, mas no estudo geral das Relações Internacionais. Enfatiza-se o princípio do igualitarismo individualista, posicionando os indivíduos como unidades últimas de considerações morais, juntamente com os princípios do reconhecimento recíproco, em que todos devem ser ouvidos, e havendo tratamento imparcial perante práticas, regras e instituições (HELD, 2003).

Cabe aqui avançar um pouco no exame dessas questões. O amplo prospecto pós-nacional (dentro da perspectiva proposta de comunidade internacional) propicia interconexões cada vez mais profundas em todo o mundo e a alteração do conceito de

soberania estatal, concebido atualmente como soberania responsável. Em particular, a soberania não deve mais ser entendida como a condição em que o Estado não reconhece qualquer autoridade superior a de si mesma, mas, sim, como a situação em que o poder público é exercido legitimamente. Assim, a tensão recai na origem legítima da soberania

Dada a centralidade da legitimidade, por um lado, e a suposição de que, do ponto de vista pós-metafísico, apenas o processo democrático preenche os critérios pelo menos da possibilidade de uma legitimação reflexiva da autoridade, a consequência é que a única fonte aceitável para a soberania é a que vem de baixo para cima, isto é, ascendendo da livre vontade dos governados. No entanto, se a legitimidade da soberania se limitasse apenas a este princípio, nada seria alcançado no que diz respeito à solidariedade para com os "outros" ou abertura às suas necessidades e argumentos: um poder público pode ser legitimado de baixo para baixo e, no entanto, egoísta (DELLAVALLE, 2015, p.395, traduzido pelo autor)

Na verdade, a ideia de uma soberania solidária precisa ser universal, regida pelo consentimento, assim como metafísica e deontológica, condições inevitáveis sob as quais o uso da razão por um ente soberano pode conduzir o entendimento da solidariedade como obrigação e como uma norma jurídica convincente. Como resultado, a legitimidade de um poder público soberano só é garantida se ela objetiva os interesses dos cidadãos da sua própria comunidade política e respeita as reivindicações da comunidade internacional como um todo. Deste ponto de vista, a legitimidade da soberania tem uma estrutura de dois níveis, nacional e cosmopolita. (DELLAVALLE, 2015)

Essa perspectiva perturba aqueles que ainda pensam em padrões tradicionais do direito e da política. É essencial resolver a questão de como a obrigação moral da solidariedade contribui para a redefinição da soberania pode ser traduzida em normas legais. Até agora, apenas “expectativas marginais de formas institucionais que possam amparar os interesses legítimos de não cidadãos podem ser encontrados em instrumentos jurídicos internacionais, supranacionais, nacionais”. (DELLAVALLE, 2015, p. 397, traduzido pelo autor)

De forma corroborativa, Antônio Augusto Cançado Trindade (2007, p. 279) esclarece que o “despertar e a evolução da consciência humana têm acompanhado *pari passu* a elevação da condição humana. Os avanços nesta linha se devem aos esforços das gerações que se sucedem no tempo”. Para o autor, seria na “consciência humana que se cultiva e se enriquece o universo dos verdadeiros valores, e que se fomenta a solidariedade humana” (2007, p. 279). Esses valores transcendem o Estado, uma vez que este “existe

para os seres humanos que o compõem, e não vice-versa” (2007, p. 279). Nesse sentido, concebe-se que “a humanidade tem passado por padecimentos indescritíveis até alcançar o grau de evolução da consciência humana que hoje adverte que a razão de Estado tem limites” (CANÇADO TRINDADE, 2007, p. 302). De forma complementar, para Ulrich Beck (2005, p. 13, traduzido pelo autor),

Os Direitos Humanos sonham um sonho de uma nova ordem mundial, uma ordem humana [...]. Nesse sentido, o olhar cosmopolita empregado normativamente modula todos os dualismos que a humanidade física, espacial, temporal, espiritual ou ideológica dividiram em dois.

Como já se disse, “em relação à emancipação do indivíduo nas Relações Internacionais, recorda-se que a concepção solidarista da sociedade internacional enfatiza o consenso em torno dos princípios básicos dos direitos humanos” (ROCHA, 2013, p. 56). A ideia de soberania individual (ANNAN, 1999), que será apresentada no terceiro capítulo dialoga diretamente com o exposto acima, e corrobora a noção de que o solidarismo realize “a promoção da justiça individual como a mais sólida base para assegurar uma ordem internacional estável” (ROCHA, 2013, p. 56).

Prevalece, aqui, a noção de proporcionalidade da ação: “nunca se deve fazer algo que poderia causar mais danos do que pretende evitar” (DOYLE, 2011, p. 78, traduzido pelo autor). Desta forma, os debates acerca da cidadania internacional perpassam a noção de responsabilidade internacional (WHEELER, 2000; DUNNE, 2004; LINKLATER; SUGANAMI, 2006; BLACK e WILIAMS, 2008).⁵⁸

Por exemplo, as cenas das crises humanitárias da década de 1990 (sobretudo, na Somália em 1992, em Ruanda em 1994, na Bósnia em 1995 e no Kosovo em 1999), que chocaram as pessoas ao redor do mundo contribuíram para ampliar o engajamento internacional no repúdio às graves violações em massa de direitos humanos, consolidando um crescente sentimento de moralidade entre os cidadãos e afirmando um direito cosmopolita.

Contudo, outros pontos de inflexão desafiam a Comunidade Internacional, como, o contexto líbio de 2011. A crise política e humanitária da Líbia não só deixou a desejar em termos de proteção de civis em conflitos armados, como colocou em xeque a recém-criada norma da Responsabilidade de Proteger. De nada adianta um arcabouço

⁵⁸ Para maiores informações sobre esse debate, ver Rocha (2013, p. 53-59).

normativo *status nascendi* se o principal objetivo da existência da comunidade internacional, ou seja, a proteção de indivíduos frente a catástrofes humanitárias não for atingida.

Observa-se, portanto, que o debate cosmopolita busca indicar a necessidade de se consolidar elementos básicos comuns de cidadania em âmbito global, ou seja, um debate sobre a urgência de democratizar as instituições internacionais e de reformular as “políticas externas para que elas compreendam povos ‘estrangeiros’ que são afetados direta ou indiretamente por tais políticas” (ROCHA, 2013, p. 57). A emergência da norma de Responsabilidade de Proteger ocorre nesse sentido, ou seja, o que estabelecer um consenso mínimo comum sobre a proteção de indivíduos.

Conforme visto, é difícil buscar um conceito rígido para a comunidade internacional. Contudo, verificou-se que conforme as diferentes situações, diferentes atores atuam como membros da comunidade internacional. Cabe ainda analisar quem são os possíveis atores capazes de agir na comunidade internacional e como eles sociabilizam.

1.5 Agente e Estrutura da Comunidade Internacional (Estados, OIs, ONGs, indivíduos)

Esta seção busca analisar os possíveis atores internacionais capazes de agir na comunidade internacional. Para isso, recorre-se ao debate agente-estrutura nas Relações Internacionais. Desde já, aponta-se que a norma da Responsabilidade de Proteger pertence à noção de “estrutura”, e os atores capazes de realizar o empreendedorismo normativo, tais como Estados, OIs, ONGs e indivíduos são compreendidos como “agentes”. Considera-se, também, que existe uma relação de constituição mútua entre agentes e estrutura. O conceito utilizado, nesta tese, de comunidade internacional abrange tanto agentes como estrutura. De forma corroborativa à perspectiva discursiva apresentada, utilizam-se pressupostos construtivistas.

1.5.1 A perspectiva construtivista sobre constituição mútua

Em sua origem, o construtivismo não é uma teoria de relações internacionais, mas um modelo de raciocínio (JORGENSEM, 2001)⁵⁹, ou, ainda, de forma mais ampla, uma teoria social. Ainda que resumidamente, e fazendo algumas generalizações, a teoria social procura entender as diferentes formas desenvolvidas em cada tipo de vida social, pela percepção das pessoas em relação umas às outras, em relação à natureza e em relação a si mesmas. As teorias sociais interessam-se pelos sistemas historicamente constituídos, no tempo e no espaço, singulares de percepção e ideias comuns que constituem a cultura de uma sociedade. Segundo Wendt (1999), o amplo espectro de teorias das RI⁶⁰ que se relacionam com o construtivismo é a visão de que as políticas mundiais são socialmente construídas. Logo, as estruturas fundamentais das relações internacionais são sociais e não estritamente materiais.

Nas Relações Internacionais a primeira obra relacionada ao construtivismo foi a de Nicholas Onuf (1989), mas sua ampla difusão na disciplina ocorreu com Alexander Wendt (1999). Contudo, o construtivismo não representa uma visão homogênea da realidade. Existe uma grande pluralidade de visões dentro desta perspectiva teórica (ZEHFUSS, 2001). O que é um mínimo comum aos construtivistas é o entendimento de que a realidade internacional é socialmente construída por estruturas cognitivas que dão sentido ao mundo material (WENDT 1999; ONUF, 1989, KRATOCHWIL, 1989). Para Wendt (1999), por exemplo, o construtivismo não nega o racionalismo, mas busca demonstrar como as ideias, por meio das identidades, definem a estrutura do sistema. Busca-se, assim, dismantelar o mito do materialismo como única forma de perceber o sistema internacional. O construtivismo se preocupa com a forma pela qual as ideias definem a estrutura internacional, como esta estrutura define os interesses e as identidades de uma ampla gama de atores da comunidade internacional.

A abordagem teórica enfatiza a construção social e relacional, buscando entender o que os Estados são e o que eles desejam, destacando a realidade internacional não como um dado absoluto, mas uma realidade socialmente construída. Essa vertente

⁵⁹ Jorgensen (2001) prefere classificar o construtivismo como uma metateoria. JORGENSEN, Knud Eri. *Four Levels and a Discipline*. FIERKE, Karin Fierke, JORGENSEN, Knud Erik (Org.). **Constructing International Relations**. The Next Generation, New York/London: M.E. Sharpe, 2001

⁶⁰ Nesta perspectiva algumas teorias de relações internacionais se aproximam mais das teorias sociais que outras. Da mesma forma, o construtivismo se aproxima mais de um grupo de teorias das relações internacionais, como a teoria crítica, o pós-modernismo, o neomarxismo, os feminismos, as teorias normativas (WENTD, 1999). WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

teórica questiona especialmente aqueles dados que pesquisadores tradicionais consideram como um direito adquirido ou natural. Autores como Walter Carlsnaes preocupam-se mais com a forma como agentes e estrutura interagem do que com a diferença entre esses dois níveis de análise, como realizado por Singer (1961), por exemplo.⁶¹

Isso tem implicações para o conceito de anarquia, para a relação agente-estrutura, e para os interesses nacionais. Estes conceitos mudam em diferentes contextos, dependendo da forma como os agentes interagem entre si, e como eles interagem com a própria estrutura do sistema internacional. Parafraseando Wendt, esses conceitos são o que os atores fazem deles.⁶² Sendo assim, o construtivismo critica o pensamento puramente materialista, busca entender como os Estados vêem outros atores como parceiros ou inimigos no cenário internacional. Dessa forma, o construtivismo seria mais um instrumento de análise do que a busca da compreensão e da descrição empírica do mundo.

É interessante observar, dentro dos objetivos deste trabalho, que para o construtivismo (e para as teorias de RI que se relacionam com ele) as estruturas normativas moldam a identidade e os interesses de atores (RISSE, 2000). A soberania e os direitos humanos são entendidos como fatos sociais, e existem em decorrência de acordos constituídos entre os atores da comunidade internacional (SEARLE, 1995). As regras sociais são reguladoras, regulando atividades já existentes, e constitutivas, possibilitando e definindo essas mesmas atividades (FINNEMORE; SIKKINK, 2001).

Nas Relações Internacionais, o construtivismo não possui uma definição restrita do que seria seu objeto de pesquisa. Ao contrário, ele busca identificar e analisar as deficiências percebidas nas abordagens tradicionais. Para Wight (2006), analisar tanto agente quanto estrutura é um esforço de análise política essencialmente ontológico. O construtivismo assume uma percepção holística de ontologia, em que as partes só existem umas em relação às outras. Ou seja, não se devem analisar somente os sujeitos, mas também as formas como eles se relacionam. Para Carlsnaes (2002), a forma com que os Estados de relacionam é influenciada por fatores materiais e não materiais. Segundo

⁶¹ As questões de níveis de análise e análise de política externa geraram debates e avanços teóricos. Ver. (WENDT, 1999; CARLSNAES, 2002; WIGHT, 2006). CARLSNAES, W. et al. **Handbook of International Relations**. New York: SAGE Publications, 2002. WIGHT, Colin. **Agents, Structures and International Relations**. Cambridge: CUP, 2006.

⁶² Na versão original: “*anarchy is what states make of it*” (WENDT, 1992). WENDT, Alexander. **Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics**. International Organization, v. 46, n.2, 1992.

Wendt (1999), o construtivismo é caracterizado ao menos por quatro aspectos: preocupação central de com o papel das ideias na construção da vida social; demonstração de que a natureza é socialmente construída de agentes ou sujeitos; definição de uma estratégia de pesquisa do holismo metodológico, em vez de individualismo metodológico; e, por fim, a preocupação constitutiva em oposição a apenas explicações causais.

Conforme apontado, os agentes são reconhecidos como Estados, OIs, ONGs, Empresas Transnacionais (ETNs), *think tanks*, indivíduos e outros atores coletivos. Na visão neoinstitucionalista, as relações entre os atores ocorrem em ambientes onde normas, princípios, regras e procedimentos se tornam institucionalizados a tal ponto de alterar o padrão de comportamento dos atores. (AXELROLD; KEOHANE, 1993). Diferentemente de abordagens racionalistas, como o neorealismo e neoinstitucionalismo, a estrutura do ambiente internacional não é dada a priori. Portanto, no construtivismo, e para esta tese, agentes e estruturas são co-constituídos. Para o construtivismo, ideias e normas tem um papel fundamental na constituição mútua de estruturas e agentes. É nesse contexto que serão observadas as análises de “*norm entrepreneurs*” (empreendedores normativos) propostas por Finnemore e Sikkink (1998).

Porém, antes de estudar as normas e suas dinâmicas nas Relações Internacionais, procurar-se-á relacionar os conceitos já apresentados de comunidade internacional e agente-estrutura numa visão discursiva da realidade política do século XXI.

1.5.2 Elementos Co-Constituintes da Comunidade Internacional

Podem-se identificar dois elementos constituintes da comunidade: a forma como seus membros atuam na comunidade internacional e a existência de valores comuns que os ligam em um conjunto que prioriza os objetivos e valores comuns, vis-à-vis aos interesses egoístas (ZAUM, 2007)⁶³. Ou, em outras palavras, conforme apontado acima, a comunidade internacional seria constituída mutuamente por agentes e estruturas. Nesse sentido, “uma comunidade (...) é mais do que apenas interação e interdependência, mas

⁶³ Para Zaum, “podemos assim identificar dois elementos constitutivos da comunidade: interdependência e interação entre seus membros, e a existência de valores comuns que unem os membros, priorizando metas e valores comuns sobre os interesses individuais egoístas ”” (ZAUM, 2007, p. 9, traduzido pelo autor).

também depende de normas e valores compartilhados”” (ZAUM, 2007, p.9, traduzido pelo autor).

Estes dois elementos foram lembrados pelo então SGNU da ONU, Kofi Annan, quando explorou o conceito de comunidade internacional, em um discurso na conferência da ONU sobre ONGs em Novembro de 1999:

No sentido mais amplo, há uma visão compartilhada de um mundo melhor para todas as pessoas, conforme estabelecido, por exemplo, na Carta das Nações Unidas. Há nosso sentimento comum de vulnerabilidade face às alterações climáticas e às armas de destruição maciça. Existe a estrutura do direito internacional. Há igualmente o nosso sentimento de oportunidade partilhada, razão pela qual construímos mercados comuns e, sim, instituições - como as Nações Unidas. Juntos, somos mais fortes (Annan, 1999, traduzido pelo autor).

Como tal, a comunidade internacional é um conceito tanto teórico como prático, criada e sustentada pelo reconhecimento de diversos atores sociais, e manifesta-se por meio de ações quando for invocada para agir. Além disso, é mais do que uma criação do quadro de conduta legítima e justa, pois serve como um dispositivo legitimador usado por líderes políticos e profissionais em discurso internacional a fim de reivindicar a legitimidade ou tornar as ações de outros ilegítimas (BLIESEMANN DE GUEVARA; KÜHN, 2011; ELLIS, 2009).

Assim, a mesologia de política internacional não é mais dominada apenas por Estados, pois cada vez mais se incluem atores não estatais, tais como organizações não governamentais, empresas transnacionais, organizações internacionais e redes transnacionais de todos os tipos de operação. As alterações da ontologia da política mundial também repercutem numa mudança epistemológica. O termo global de uso cada vez mais comum em substituição da noção internacional (entre nações) reflete, por exemplo,

A reconsideração da razão de estudarmos a política global e não internacional, um desenvolvimento impulsionado por vários fatores, incluindo uma crescente insatisfação com a pesquisa baseada em teoria e métodos, com exclusão da pesquisa baseada em *puzzle-driven research* e do engajamento prático (BARNETT, SIKKINK, 2008, p. 44, traduzido pelo autor).

Dessa forma, apesar do debate acerca da comunidade internacional não se limitar às questões ontológicas, é importante pontuar quem são os atores (agentes) capazes de atuar no âmbito internacional, e, sobretudo, influenciá-lo. Embora muitos

construtivistas inferissem que as discussões sobre agente e estrutura são da ontologia política, o conceito de comunidade internacional apresentado vai além, propondo, adicionalmente, o elemento discursivo.

Os Estados são atores relevantes para a construção de normas internacionais, porém em determinadas circunstâncias, como em questões humanitárias, atores não governamentais participam de debates e colaboram com a implementação e o cumprimento de novas regras de interesse coletivo dos membros da comunidade internacional. Até mesmo os indivíduos, conforme será apresentado mais adiante, desempenham um importante papel na comunidade internacional.

Os Estados são os atores tradicionais das RI⁶⁴. Ainda que o conceito jurídico de um Estado seja uma ficção abstrata, ele é necessário para efeitos de criação e manutenção de um sistema legal. Conforme esclarece Willetts (2011), para os juristas internacionais, o Estado é uma entidade jurídica soberana que estabelece relações jurídicas com outros Estados de idêntica natureza, estando circunscrito por essas relações. Para os realistas, o Estado é uma comunidade política estruturada, constituída pelos recursos comuns, a identidade comum, e os objetivos comuns de um povo que apoiam seu governo. Para os marxistas nas relações internacionais, juntamente com filósofos, sociólogos e cientistas políticos que estudam governos de forma comparativa, o Estado é constituído por um conjunto de instituições: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, a polícia, as Forças Armadas e as agências econômicas do governo (WILLETTS, 2011)⁶⁵

Para Willetts, as concepções jurisdicista, realista e marxista sobre Estado possuem aspectos em comum que tende a obscurecer suas diferenças: “cada uma delas retrata Estado como um sistema altamente coerente, uma entidade holística, com uma identidade comum e padrões de comportamento que não são redutíveis aos indivíduos que agem como agentes do Estado” (WILLETTS, 2011, p. 116, traduzido pelo autor). Para os dois primeiros, a sociedade civil é um componente integral do Estado; para a

⁶⁴ Existem, por certo, diferentes entendimentos nas teorias de RI sobre o que vem a ser “Estados”, sua função, seus limites etc. Esse debate, apesar de ser fundamental para as RI não é alvo principal desta tese. Para maiores informações sobre o tema, considera-se que as seguintes obras fazem um balanço sobre a questão. WILLETTS, Peter. **Non-Governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance**. London: Routledge, 2011. ROCHA, A. J. R. **Relações Internacionais: Teorias e Agendas**. Brasília: IBRI/FUNAG, 2002. CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

⁶⁵ Para maiores informações sobre a composição dos Estados, seus direitos e deveres, ver: Convenção Pan-Americana sobre Direitos e Deveres dos Estados (Montevideu, 1933).

terceira (visão marxista), a sociedade civil é separada do Estado. Logo, quando o ator (Estado) é conceituado como uma entidade jurídica ou uma comunidade política, as ONGs não podem ser atores transnacionais significativos. Quando o Estado é conceituado como um governo, cabe fazer algumas indagações no âmbito da política interna, especialmente sobre as relações entre o cidadão individual, grupos da sociedade civil e do Estado. (WILLETTS, 2011).

Outro problema com o uso do termo "Estado" é que muitas vezes é usado como sinônimo de "nação", mas os dois conceitos são bastante diferentes. Uma nação é o fenômeno sociológico de um grupo de pessoas que reconhecem uns aos outros como a partilha de uma identidade comum. No entanto, a esmagadora maioria dos países do mundo constitui-se por Estados multinacionais. Os conceitos de Estado e Nação podem parecer idênticos, mas não são. Estados governam pessoas em um território determinado, nações são grupos de pessoas que afirmam possuir laços comuns como a linguagem, cultura e identidade histórica (WILLETTS, 2011).⁶⁶

Vale lembrar que se pode usar "Estado" em um contexto estritamente jurídico, "país" para a comunidade política, e "governo" no seu sentido mais amplo, para cobrir não apenas o Executivo, mas qualquer parte da estrutura de autoridade. Em qualquer um dos três significados, segundo Willetts, um Estado é entendido como uma estrutura sistêmica, mas estas abordagens tradicionais têm inconsistência ontológica. Elas superestimam a coerência dos Estados e subestimam a coerência dos sistemas globais (WILLETTS, 2011).

Willetts (2011) utiliza uma abordagem pluralista para dar consistência ao argumento. Para ele, países são sistemas políticos relativamente abertos, com os ministérios governamentais, grupos nacionais e outros setores da sociedade civil tendo relações transfronteiriças. Nesse sentido, as ONGs possuem um papel relevante, pois podem ser analisadas como sistemas globais abertos, que geram interações políticas distintas e afetam seus elementos constitutivos. Essa posição ontológica pluralista é

⁶⁶ Existem grupos que entendem que são uma nação e possuem um Estado próprio, como os franceses, holandeses, egípcios e japoneses. Outros buscam constituir um Estado, mas não têm um: tibetanos, chechenos e palestinos, por exemplo. Há, ainda, algumas nações ou "grupos étnicos, como os armênios ou Gujaratis, que são nações multi-estatais, com uma diáspora espalhada por muitos países" (WILLETTS, 2011, p. 117, traduzido pelo autor). Para Willetts, ao cabo, nenhum país tem uma população residente em que todos sejam do mesmo grupo nacional, com toda a nação viva dentro de seus limites. Como resultado, chegamos à conclusão desconcertante que as nações são comunidades transnacionais importantes (WILLETTS, 2011).

essencial para a inclusão de atores não estatais, tais como ONGs, *think tanks*, ETNs, na análise da política global.

Adicionalmente aos Estados, e como decorrência do processo de cooperação entre eles, encontram-se as Organizações Internacionais (OI) que também são consideradas atores da comunidade internacional. Seu conceito está longe de ser pacificado (REZEK, 2002)⁶⁷. Dito isso, busca-se uma compreensão ampla e simples desse tipo de ator. Assim, para Ricardo Seitenfus (2008, p. 20), as OI são

Uma associação voluntária entre Estados, constituída através de um tratado que prevê um aparelhamento institucional permanente. Além disso, ela é dotada de uma personalidade jurídica distinta dos Estados que a compõem, com o objetivo de buscar interesses comuns, através da cooperação entre seus membros.⁶⁸

As organizações internacionais são importantes atores na comunidade e sua presença pode ser percebida como uma contínua tentativa de reformar o “estado” de anarquia internacional (SCHMIDT, 1998).

Somam-se a esses atores as ONGs transnacionais, sendo os principais componentes da sociedade civil global. Elas fornecem um foco para identidades e lealdades que perpassam a comunidade política em cada país. Como Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998) colocam, os atores podem participar da política doméstica e internacional simultaneamente. Conforme as autoras, comunidades transnacionais vinculam a sociedade civil global à sociedade civil de cada país, de forma direta, e pessoal, e as ONGs são o canal mais forte por meio dos quais as ligações são estabelecidas.

Em 2004, Relatório Cardoso, sobre *United Nations–Civil Society Relations*, apontou que

ONG tornou-se uma abreviatura para ONGs de benefício público - um tipo de organização da sociedade civil formalmente constituída para proporcionar um benefício ao público em geral ou ao mundo em geral,

⁶⁷ Os objetivos das OI são traçados em função de suas funções. Em termos comparativos elas são distintas tanto quantitativamente, como qualitativamente. Podem ser classificadas ainda enquanto sua abrangência, membresia, processo decisório e/ou orçamento (REZEK, 2002).

⁶⁸ Porém, como o próprio autor lembra, “A Conferência de Viena sobre o Direito dos Tratados define de forma sucinta as organizações internacionais: *entende-se por Organização Internacional uma organização intergovernamental* (art. 2º)” (SEITENFUS, 2008, p. 38). SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 5. ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

através da prestação de serviços de advocacia ou serviços⁶⁹ (WILLETTS, 2011, p. 8-9, traduzido pelo autor).

Parece haver, no entanto, o consenso de que as ONGs são relativamente independentes dos governos e sem fins lucrativos, diferindo, portanto, das corporações transnacionais. São atores estabelecidos formalmente, ao contrário de associações informais, movimentos sociais ou redes de defesa de interesses não estruturadas (WILLETTS, 2011). De maneira similar às adversidades de se conceituar “comunidade internacional”, o consenso sobre ONGs se estende aos aspectos “negativos”, ou seja, aquilo que as ONGS não são.

O indivíduo também pode ser considerado como ator da comunidade internacional. A própria argumentação da relação entre comunidade internacional e humanidade é explicativa nesse sentido. Conforme apontam Christian Reus-Smit e Duncan Snidal (2008), essa noção é amplamente recepcionada por diversas abordagens teóricas, tanto no Direito Internacional Público quanto nas Relações Internacionais (liberalismo, solidarismo, Escola Inglesa, Construtivismo, Cosmopolitismo).

A capacidade dos indivíduos e de atores não estatais de participarem da comunidade é evidente e sob diversos aspectos.⁷⁰ Para Michael Barnett e Kathryn Sikkink (2008, p. 73, traduzido pelo autor),

Esta capacidade encontra reconhecimento formal nos regimes de direitos humanos, onde cada vez mais pessoas podem apresentar reclamações contra seu próprio Estado às instituições internacionais de direitos humanos e onde indivíduos podem agora ser responsabilizados por atos (crimes contra a humanidade ou genocídio) que anteriormente eram atribuídos a Estados. O aumento da responsabilidade penal individual no sistema global, como evidenciado no aumento dos julgamentos sobre direitos humanos, pode ser visto como uma metáfora mais ampla para o surgimento de indivíduos como participantes diretos na sociedade global.

69 Do glossário, Do Relatório do Painel de Pessoas Eminentíssimas sobre as Nações Unidas - *Civil Society Relations, We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance* (UN, Doc. A/58/817),

⁷⁰ De acordo com Cançado Trindade, o indivíduo é sujeito do direito tanto interno como internacional. “Para isto tem contribuído, no plano internacional, como já assinalado, a considerável evolução nas cinco últimas décadas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, à qual se pode agregar do mesmo modo a do Direito Internacional Humanitário”. (CANÇADO TRINDADE, 2007, p. 444). Ainda, segundo o autor, “o próprio Direito Internacional Humanitário gradualmente se desvencilha de uma ótica obsoleta puramente interestatal, dando cada vez maior ênfase - à luz dos princípios de humanidade - às pessoas protegidas e à responsabilidade pela violação de seus direitos” (CANÇADO TRINDADE, 2007, p. 445). CANÇADO TRINDADE, A. A. Desafios e Conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no Início do Século XXI. In: CACHAPUZ MEDEIROS, A. P. (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: Funag, 2007.

De forma mais assertiva, David Held (2003) defende a (re)imersão do indivíduo no centro dos debates teóricos contemporâneos. Retoma-se assim, o princípio do igualitarismo individualista, posicionando os indivíduos como unidades últimas de considerações morais. A ideia de Responsabilidade de Proteger, que desafia o conceito tradicional de soberania, evidencia a noção de Estados e indivíduos como fonte de legitimidade e alteridade. A alteração da noção de soberania com o foco na responsabilidade do Estado para com o indivíduo conecta diretamente com a lógica de uma cidadania para além das fronteiras.

A Escola Inglesa em seu conceito de sociedade mundial já concebia o indivíduo como ator internacional (BUZAN, 2014). A emancipação do indivíduo nas Relações Internacionais já fora apresentada sob uma perspectiva solidarista, crítica e cosmopolita em seção anterior (DOYLE, 2011; WHEELER, 2005; LINKLATER, 2007). Os construtivistas também, em geral, amparam esse pressuposto. Para Adler,

A capacidade humana de reflexão ou aprendizado tem seu maior impacto no modo pelo qual os indivíduos e atores sociais dão sentido ao mundo material e enquadram cognitivamente o mundo que eles conhecem, vivenciam e compreendemos. (ADLER, 1999, p. 206).

De certa forma, a emergência de indivíduos como atores relevantes para as RI é uma característica do processo descentralizador pelo qual as relações globais passam na atualidade.

Em um mundo globalizado muitas pessoas pertencem a várias comunidades imaginadas, sejam locais, regionais, nacionais ou ainda cosmopolitas (BECK, 2011). Os indivíduos parecem estar dispostos em círculos concêntricos, diminuindo, assim, a noção de identidade, do pertencer a uma nação (SLAUGHTER, 2004). Esses círculos parecem estar sobrepostos, em que profissionais aderem a padrões e redes transnacionais, grupos ativistas, que vão desde ambientalistas a terroristas, que também parecem desconhecer os limites das fronteiras nacionais. Muitos autores referem-se a tal processo como a consolidação de uma sociedade civil global (BECK, 2011; SLAUGHTER, 2004).⁷¹

⁷¹ De acordo com Viola, Franchini e Ribeiro (2013, p. 47) a “sociedade do conhecimento tem como elemento existencial (sociocultural) central o individualismo, entendido como a tendência permanente dos agentes de procurar a maximização de suas potências”. Para os autores, “seria possível conceber a história como o processo de afirmação da individualidade vis a vis diversas organizações sociais de caráter contingente. Nesse sentido, o que diferencia as sociedades atuais não é o individualismo, mas o grau que ele atingiu”. (2013, p. 47). VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias; RIBEIRO, Thais. **Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática**. São Paulo: Editora Anna Blume, 2013.

Segundo Monica Herz e Andrea Hoffmann (2004) a sociedade civil global seria “espaço de atuação e pensamento ocupado por iniciativa de indivíduos ou grupos, de caráter voluntário e sem fins lucrativo, que perpassam as fronteiras dos Estados” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 240). Adicionalmente, pode-se dizer que a sociedade civil global seria composta por movimentos sociais tradicionais, grandes religiões, coalizões ou redes transnacionais, redes de advocacia, redes de política globais, comunidades epistêmicas, e organizações não governamentais (WILLETTS, 2011).⁷²

Conforme apontado nessa seção, o conceito de comunidade internacional pode assumir, portanto, uma forma ampla e flexível, aberta à manipulação e ao uso, com base no interesse próprio, por necessidades políticas de quem lhe interessar. Tradicionalmente, a construção discursiva tem sido feita principalmente por agentes em nome do Estado. No entanto, uma vez que a comunidade é um processo político e social, ela está em constante transformação. Sem dúvida, as observações contemporâneas apontam para “um papel cada vez mais importante para as organizações internacionais, em particular as Nações Unidas, e para as ONGs influenciarem os processos discursivos” (ZAUM, 2007, p. 11, traduzido pelo autor).

Certamente, o mundo, cada vez mais interconectado e interdependente, impõe às nações desafios e oportunidades em um ambiente internacional mais competitivo e com vicissitudes a serem enfrentadas de forma comum. Esse compartilhamento de benefícios e responsabilidade vai além das questões de fronteira, relacionando não só

⁷² Conforme aponta Peter Willetts (2011), movimentos sociais transnacionais são indivíduos e grupos que se juntam com o objetivo de transformar o *status quo*. Para o autor, “as grandes religiões diferem dos movimentos sociais em que os sistemas de crenças religiosas cobrem um conjunto muito mais amplo de valores e pode ter relevância para uma gama muito mais ampla de questões políticas. Cristianismo, Islamismo, Judaísmo, Sikhismo, e o hinduísmo têm importância global, porque cada um deles tem adeptos na maioria dos países do mundo” (p. 118, traduzido pelo autor). As coalizões ou redes transnacionais são ligações entre diversos tipos de organizações da sociedade civil global, que embora se mantenham independentes organizacionalmente, atuam em conjunto para promover uma determinada atividade. Já as Redes de advocacia constituem-se de participantes que compartilham valores e discursos, buscando defender uma causa e promover novas ideias no debate político. As Redes de política globais são redes que incluem setores governamentais. Comunidades epistêmicas são redes compostas por especialistas de vários países, que podem trabalhar em institutos de pesquisa, universidades ou nos governos (WILLETTS, 2011). Peter Haas (1992, p. 3, *apud* WILLETTS, 2011, p. 118, traduzido pelo autor) definiu como “uma rede de profissionais com conhecimentos e competências reconhecidos num domínio específico e um conhecimento próprio e relevante para a política dentro desse domínio ou área de pesquisa”. Segundo Willetts (2011, p. 118, traduzido pelo autor), “entre as comunidades epistêmicas mais influentes são cientistas naturais, como pode ser visto na política global das alterações climáticas, mas o conceito se aplica igualmente bem à influência dos economistas sobre o Banco Mundial ou advogados na política globais de direitos humanos”. Por fim, as Organizações não governamentais são organizações voluntárias organizadas por indivíduos e grupos e que contam com um documento constituinte e uma sede permanente (WILLETTS, 2011).

Estados como também outros atores. Nesse sentido, os atores não estatais são importantes na formação de interesses de Estados e de outros agentes internacionais (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), sendo, portanto, relevantes para a formação discursiva das normas.

As ontologias racionalistas tradicionais não conseguem responder a esses novos desafios. Pela relação de co-constituição dos atores e de seus interesses, a formação de normas também participa de um processo discursivo. Logo, conforme propõe Zaum (2007, p. 11, traduzido pelo autor)

Não há apenas uma crescente preocupação moral com os indivíduos e a proteção de seus direitos contra o Estado, mas também um número crescente de maneiras pelas quais os indivíduos podem participar de uma função-chave da comunidade internacional: o desenvolvimento de normas.

A argumentação que enfatiza o discurso no desenvolvimento das normas, mas não nega as questões de poder, uma vez que a capacidade de determinar regras repousa predominantemente nas relações de poder e nos recursos disponíveis (WOODS, 2009).

Fato é que o processo de interação e interdependência dos atores da comunidade internacional cria múltiplos canais de relacionamento que conectam as sociedades; não há uma rígida hierarquia de questões sobre a interação entre os atores; e, além disso, o custo de uso da força, em muitos casos, ser alto o suficiente para evitar seu uso indiscriminadamente.

Isto posto, o modelo analítico desenvolvido por Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998) será a ferramenta de partida com a qual pretende identificar o papel de OIs, ONGs e indivíduos no desenvolvimento normativo da R2P - emergência da norma; o efeito cascata; e a internalização da mesma nos Estados e em OIs, como as Nações Unidas. Pode-se já pensar que a R2P só deve ser considerada consolidada se lograr estipular com êxito as circunstâncias em que a norma se aplica; e sua consolidação depende tanto da configuração normativa existente quanto da ação de agentes normativos em empreendê-la.

1.6 Análises parciais e síntese do argumento

O termo comunidade internacional está no centro de diversos debates políticos no mundo. Ele é amplamente utilizado por acadêmicos, funcionários

internacionais, organismos internacionais. Para este estudo, importa o fato da AGNU, do SGNU e do CSNU invocarem a comunidade internacional, em diferentes momentos, convocando diferentes atores das Relações Internacionais a agirem. Ou seja, já se verificou que o termo não possui uma significação rígida, mas é adaptável conforme a conveniência política e a oportunidade da ocasião.

Nesse sentido, não é raro observar que indivíduos, OIs, *think tanks* e ONGs fazem parte da comunidade internacional. Por vezes, os discursos, resoluções, debates etc. são direcionados explicitamente a esses atores.

De maneira ontológica, a comunidade internacional é mais bem entendida por um prisma pluralista. A densidade normativa, que, por vezes, permeia o conceito de comunidade internacional, pode ser facilmente relacionada com os postulados cosmopolitas de valores e justiça universais. A atuação de indivíduos, OIs e atores da sociedade civil vem ao encontro desses aspectos, uma vez que eles agem de maneira normativa diretamente em debates no seio de organismos internacionais.

Observou-se também que uma interpretação não ontológica da comunidade internacional relaciona-se com a dimensão axiológica da comunidade, fazendo referência às relações desenvolvidas pelos atores e aos valores fundamentais e metas morais que os guiam. Conforme visto, a comunidade internacional é mais bem compreendida como a soma das regras, procedimentos e mecanismos destinados a proteger os interesses coletivos da humanidade, baseados na percepção de valores compartilhados. A comunidade internacional seria, em grande parte, portanto, extensão da prática discursiva, vista por lentes epistemológicas, ao discutir como o conceito é percebido e construído pelos atores.

No entanto, a noção de comunidade internacional, que é referida como portadora de tal responsabilidade, carece de qualquer definição precisa conforme se se destacou. Mas, observa-se que o conceito de comunidade internacional vincula-se à noção de humanidade. Isto é particularmente verdadeiro na esfera política ou moral, o que é importante, uma vez que a R2P ainda é considerada um instrumento político ou moral e não (ainda) uma norma jurídica consolidada. Questões como essa serão melhor analisadas em capítulos seguintes.

Cabe dizer que os conceitos de comunidade internacional e de Responsabilidade de Proteger podem ser analisados por outras perspectivas além das

utilizadas acima, como é o caso das abordagens teóricas sobre Governança Global. No entanto, como a tese possui como foco o processo de institucionalização da norma de R2P e não nos processos de aplicação da mesma pelos diferentes atores, o estudo opta por aproximar-se do foco analítico proposto. Assim, prefere-se fincar as bases em abordagens que tratam especificamente sobre a questão de uma compreensão discursiva de comunidade internacional (conforme exposto neste capítulo) e do processo de institucionalização por meio da análise de ciclo de vida de normas (conforme será analisado no capítulo seguinte).

Assim, serão examinados nos capítulos que seguem quais ações empreendidas por atores da comunidade internacional que contribuem para a promoção, institucionalização e implementação de R2P. A questão é se atores da sociedade civil, e até mesmo indivíduos, podem ser considerados guardiões das responsabilidades decorrentes da R2P, juntamente com os Estados e organizações internacionais. De forma mais específica, indaga-se se uma diversidade tão vasta de atores podem empreender a institucionalização da R2P.

A responsabilidade primária de proteger as populações é dos Estados, e a subsidiária é da Comunidade Internacional. Esta responsabilidade subsidiária é considerada o elemento central do segundo pilar da R2P. Logo, os agentes não estatais também parecem ser bons candidatos para desempenhar um papel no que diz respeito à R2P, uma vez que estão significativamente envolvidos na proteção das populações em tempos de crise. Assim, verifica-se que a proteção dos indivíduos desempenha um papel relevante na própria construção da identidade da comunidade internacional.

Por fim, este capítulo tratou de avançar nos conceitos de co-construção entre agente e estrutura nas Relações Internacionais. No certame, apontou-se que, por um prisma construtivista, ocorre na disciplina uma relação de constituição mútua entre agentes e estruturas. Essa relação ocorre de forma contínua e altera constantemente o contexto global. Recorda-se, entretanto, que este trabalho entende os empreendedores normativos como “agentes” e a norma da Responsabilidade de Proteger como “estrutura”. Logo, o processo de institucionalização é caracterizado pela ação dos agentes em alterar a estrutura. Infere-se, até mesmo que o conceito de comunidade internacional seja equivalente ao de uma meta-estrutura das Relações Internacionais. A perspectiva discursiva acerca da questão auxiliará a pesquisa que busca compreender o papel de indivíduos, Estados, OIs e organizações da sociedade civil na institucionalização da R2P.

Antes, no entanto, cabe apontar como as abordagens teóricas entendem o papel de empreendedores normativos no ciclo de vida das normas, destacando o processo de institucionalização das mesmas.

As ideias desenvolvidas até aqui serão relevantes para entender de que forma a teoria e os conceitos sobre Comunidade Internacional explicam a realidade: indivíduos, Estados, organizações da sociedade civil participam de discussões e conferências sobre temas sensíveis às Relações Internacionais, como é o caso da Responsabilidade de Proteger.

2 Normas e agentes normativos na Comunidade Internacional

A questão de como ideias se materializam em forma de normas, que por sua vez tornam-se institucionalizadas, é chave para as Relações Internacionais. Este capítulo busca debater o ciclo de vida das normas nas Relações Internacionais, dando destaque ao conceito de empreendedor normativo. Para isso, almeja-se também realizar um refinamento teórico por meio do emprego de uma análise discursiva. Essa análise demonstrar-se-á bastante eficiente na análise do papel dos empreendedores normativos na institucionalização da Responsabilidade de Proteger.

Examina-se, assim, o fenômeno político e social conceituado como “normas” na Comunidade Internacional. Esse esforço é necessário para compreender em que medida os atores internacionais são responsáveis pela elaboração, institucionalização e aplicação de normas internacionais. Considera-se, portanto, que as normas fazem parte da estrutura da comunidade internacional e os atores são entendidos como agentes, nos termos conceituais construtivistas.

Conforme apontado anteriormente, entende-se que existe uma relação de co-constituição dinâmica e fluída entre agente e estrutura, portanto, entre atores e normas. As análises a seguir são essenciais para compreender a Responsabilidade de Proteger como uma norma e estudar o desempenho dos atores que exerceram a função de empreendedores normativos para a institucionalização da mesma.

2.1 Conceito de normas nas relações internacionais

A difusão de normas na comunidade internacional e seus impactos sobre o comportamento dos atores tem sido um tema de pesquisa recorrente nas Relações Internacionais. Em geral, nas RI, entende-se normas como um "padrão de comportamento próprio para atores com uma determinada identidade" (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 887, traduzido pelo autor) ou "expectativas coletivas sobre o comportamento adequado para uma determinada identidade" (RISSE; ROOP, 1999, p. 236, traduzido pelo autor).

As normas internacionais advêm de diferentes graus de abstração, conectam-se a valores fundamentais, princípios organizadores ou procedimentos padronizados que

ressoam nos mais diversos atores da comunidade internacional (estatais e não estatais). Quando encontram receptividade e sustentação política, esses princípios abstratos em forma de norma resultam em uma materialização ainda mais densa: políticas governamentais, leis, tratados etc. (WIENER, 2009). Mas, “nem todas as normas têm seus efeitos pretendidos, retêm conteúdo similar nos países e através do tempo, ou compartilham as mesmas características básicas” (KROOK; TRUE, 2010, p.104, traduzido pelo autor).⁷³

Segundo Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998, p. 891, traduzido pelo autor), “há um consenso geral sobre a definição de uma norma como sendo um padrão de comportamento próprio para atores com uma determinada identidade”. Mas, como as autoras já identificavam, “uma série de questões conceituais relacionadas ainda causam confusão e debate” (1998, p. 891, traduzido pelo autor).⁷⁴

O conceito de norma é distinto do de ideia, que são crenças individuais. Assim, enquanto as ideias, que carregam consigo um maior nível de abstração, “são sobre compromissos cognitivos, as normas fazem reivindicações comportamentais sobre os indivíduos” (RISSE; SIKKINK, 1999, p. 7, traduzido pelo autor.).

Para Finnemore e Sikkink (1998, p. 891, traduzido pelo autor), “enquanto os construtivistas da ciência política falam uma linguagem de normas, os sociólogos falam uma linguagem de ‘instituições’ para se referir a essas mesmas regras comportamentais”. No entanto, esses conceitos são diferentes. Instituições são um conjunto de princípios, normas, regras e práticas⁷⁵ que definem o comportamento dos atores específicos, enquanto isoladamente o conceito de norma enfatiza padrões únicos de comportamentos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Para as autoras,

O perigo em usar o termo norma é que isso pode obscurecer elementos distintos e inter-relacionados de instituições sociais se não forem

⁷³ Sobre estudo mais detalhado de tipos de normas e de processo de contestação de sua significância, ver WIENER, Antje. Enacting meaning-in-use: Qualitative research on norms and international relations. **Review of International Studies**, v. 35, n. 1, p. 175–193, 2009.

⁷⁴ Do original: “*There is general agreement on the definition of a norm as a standard of appropriate behavior for actors with a given identity, but a number of related conceptual issues still cause confusion and debate*” (FINNEMORE; SIKKINK 1998, p. 891). FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

⁷⁵ Para Krasner, “os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva” (KRASNER, 1992, p. 186, traduzido pelo autor). KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening values. **International Organization**, v. 36, n. 2, Spring, p. 185-205, 1982.

usados com cuidado. Por exemplo, os cientistas políticos tendem a entrar em discussões de "soberania" ou "escravidão" como se fossem normas, quando na verdade são (ou foram) conjunto de normas e a mistura de regras e práticas que estruturam essas instituições, com significado variado no tempo (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 891, traduzido pelo autor).

Porém, as autoras defendem o uso do conceito de normas dentro da academia.

A definição de normas nas relações internacionais

Pode ajudar a orientar estudiosos a olhar dentro de instituições sociais, considerando os componentes das instituições sociais, bem como a forma como esses elementos são renegociados em novos arranjos ao longo do tempo para criar novos padrões de política (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 891, traduzido pelo autor).

Portanto, as normas transcendem a esfera pessoal de crenças, possuindo qualidade intersubjetiva, em que a expectativa é expressa coletivamente. As normas condicionam a ação dos atores da comunidade internacional, podendo alterar ou constringer o comportamento dos mesmos. Logo, à medida que as normas são alteradas, o comportamento dos atores também se alterara. Em geral, os pesquisadores explicam a adesão à norma por atores por dois processos sociais diferentes: a internalização das normas pela socialização em um grupo e o desejo de evitar sanções por outros atores (RISSE; SIKKINK, 1999).

De forma complementar, Andrew Hurrell (2007) afirma que normas são concebidas por meio da reflexão, análise, negociação e afirmação de contratos no processo de interação social e não devem ser vistas como “dadas” por uma sociedade⁷⁶. O autor aborda os múltiplos papéis desempenhados pelas normas, regras e instituições nas RI, e afirma que

Elas podem muito bem servir como regras reguladoras destinadas a restringir escolhas ou como os parâmetros dentro dos quais os agentes individuais perseguem suas próprias preferências (HURRELL, 2007, p. 18, traduzido pelo autor).

⁷⁶ Mas, o autor destaca que “muitas ideias e normas morais estão agora inseridas nas instituições e práticas da sociedade internacional, mas a pluralidade de opiniões, valores e identidades não podem ser conciliadas com base em qualquer apelo direto aos princípios morais compartilhados” (HURRELL, 2007, p. 10, traduzido pelo autor). Desta forma, para o autor, as questões sobre governança global não podem ser restritas à lógica de defesa de “bens públicos comuns” (ou ainda compartilhados), ou à solução de problemas comuns por meio de ação coletiva (HURRELL, 2007, p. 10). HURRELL, Andrew. **On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society**. New York: Oxford University Press, 2007.

Pode-se afirmar que há uma constituição mútua entre as normas e os atores (estrutura e agentes). Como padrões que influenciam comportamentos específicos de atores, para o estudo empírico das normas, “os construtivistas tiveram que lidar com a razão e a forma com que os atores passam a acreditar que determinado comportamento seja apropriado ou legítimo” (BARNETT; SIKKINK, 2008, p. 69, traduzido pelo autor).

Recorda-se que um dos objetivos deste capítulo é debater as ferramentas teóricas desenvolvidas ao longo da década de 1990 por Marta Finnemore, Kathryn Sikkink e Margareth Keck, e avançar nas análises sobre a evolução de normas nas RI.⁷⁷ Cabe, no entanto, uma ressalva no arcabouço teórico desenvolvido pelas autoras e por outros construtivistas. Eles apresentam um conceito linear, o que não ocorre na realidade política e social das relações internacionais. Portanto, entende-se necessário realizar esse alargamento nas visões acima apresentadas, com vistas a melhor compreender a dinâmica política das RI. Este ponto será melhor desenvolvido na seção sobre o ciclo de vida das normas, empreendedorismo normativo e institucionalização.

Porém, desde já, informa-se que a abordagem discursiva sobre as análises construtivistas será empregada nos estudos sobre norma (KROOK; TRUE, 2010), assim como foi realizado na seção anterior, que tratou sobre a “comunidade internacional”. As abordagens, conforme visto anteriormente, não são antagônicas; são, de fato, complementares.

As normas e as regras também auxiliariam a explicar quem são os atores da comunidade internacional, uma vez que elas apontariam para quem pode agir em determinada circunstância em ações políticas e sociais. E ainda,

As normas não limitam simplesmente a ação e constituição dos atores, mas elas também permitem e empoderam a ação. As normas são, portanto, fundamentais para a compreensão do poder de mobilizar, justificar e legitimar a ação (HURRELL, 2007, p. 18, traduzido pelo autor).

Nesse sentido, os atores se caracterizariam também por aqueles que podem (ou conseguem) agir em nome de uma determinada norma. Essa afirmativa é essencial

⁷⁷ Ver: Finnemore (1996), Finnemore e Sikkink (1998) e Keck e Sikkink (1998). FINNEMORE, Martha. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In: KATZENSTEIN, Peter J. (Org.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia University Press, p. 153-186, 1996. p. 153-185. KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

para compreender os objetivos desta tese, pois auxilia a identificar e a qualificar os empreendedores normativos da R2P. Ou seja, aqueles capazes de agir com o fito de promover a institucionalização normativa. Contudo, Hurrell (2007, p. 53, traduzido pelo autor) esclarece que “muitas normas importantes são políticas e não jurídicas”⁷⁸. Essa noção fica ainda mais evidente em termos de Relações Internacionais enquanto disciplina.

Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998) afirmam que os estudiosos costumam distinguir normas entre reguladoras (que ordenam e restringem o comportamento) e as normas constitutivas (que constituem novos atores, interesses ou categorias de ações).⁷⁹ As normas poderiam ser ainda avaliativas ou prescritivas, podendo fornecer uma pronta justificação para empreender uma determinada ação.

Segundo Finnemore e Sikkink, só é possível compreender a norma como devida (própria ou apropriada)⁸⁰ “por referência aos julgamentos de uma comunidade ou uma sociedade” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 892, traduzido pelo autor). Portanto, é possível reconhecer quando há “um comportamento de ruptura normativa (*norm-breaking*) porque este gera desaprovação ou estigma” (1998, p. 892, traduzido pelo autor); ou identificar quando há uma conduta relacionada à norma, uma vez que esta gera apreciação dos atores da comunidade, ou ainda, não gera qualquer reação, no caso de normas altamente institucionalizadas⁸¹ (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 892,

⁷⁸ Para Gerry Simpson (2008, p. 256, traduzido pelo autor), os “construtivistas têm procurado compreender a maneira como as ideias são socialmente constitutivas. Dito sem rodeios, enquanto os atores têm ideias, é verdade também que as ideias têm atores (...) e que as normas jurídicas internacionais desempenham um papel dinâmico na constituição da ordem política global”. SIMPSON, Gerry. *The Ethics of the New Liberalism*. In: REUS-SMIT, Christian; SINDAL, Duncan. **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008. Em termos jurídicos, esses valores comuns da comunidade internacional poderiam ser determinados como de *jus cogens* (*lei coercitiva ou imperativa*), - uma norma peremptória geral que tenha o poder de obrigar, e criam obrigações *erga omnes* (efeitos de uma norma contra todos). Conforme Dominik Zaum (2007, p.9, traduzido pelo autor), “os conceitos jurídicos internacionais de *ius cogens* e *erga omnes* descrevem normas e obrigações não derogatórias para com toda a comunidade de Estados, respectivamente, foram vistos como refletindo os valores fundamentais da comunidade internacional”.

⁷⁹ Para Martin Griffiths e Terry O’Callaghan (2002, p. 51, traduzido pelo autor), “sem normas constitutivas, as ações seriam ininteligíveis”.

⁸⁰ A tradução para o português por vezes não parece expressar a mesma significação do original: “*Because norms involve standards of "appropriate" or "proper" behavior... "We only know what is appropriate by reference to the judgments of a community or a society"*” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 891-892, destaque do autor).

⁸¹ Para Barnett e Sikkink (2008, p. 69, traduzido pelo autor), “isso levou a uma pequena e crescente investigação empírica da ética internacional, incluindo estudos sobre as mudanças éticas métricas [*changing ethical metrics*] que os atores usam para julgar o que se considera ação legítima e as causas e consequências da institucionalização da ética nos arranjos internacionais”. BARNETT, M.; SIKKINK, K. *From International Relations to Global Society*. In REUS-SMIT, C. SNIDAL, D. (Org.). **The Oxford Handbook of International Relations**, Oxford: Oxford University Press, 2008.

traduzido pelo autor). Assim, a não ação de autores frente a uma ruptura normativa pode estar relacionada ao grau de confiança destes nas instituições as quais as normas podem estar vinculadas.

Nesse sentido, cabe observar que “Estados estão preocupados simultaneamente em mudar seu comportamento para seguir as regras e reconstruir as normas para tolerar seu comportamento” (HURD, 2008, p. 304). Esse raciocínio parece se aplicar também a outros atores da comunidade internacional.

Na maioria dos casos, só existem evidências indiretas do que são ou não normas,

Assim como só podemos ter evidências indiretas da maioria das outras motivações para a ação política (interesses ou ameaças, por exemplo). No entanto, como as normas, por definição, incorporam uma qualidade de "dever" e uma avaliação moral compartilhada, as normas propiciam justificativas para a ação e deixam uma extensa trilha de comunicação entre os atores (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 892, traduzido pelo autor).

Muitos construtivistas, como Lumsdaine (1993) e Reus-Smit (1997), “argumentam que algumas normas são determinadas por crenças éticas profundas” (BARNETT; SIKKINK, 2008, p. 69, traduzido pelo autor), assim como os conceitos de humanidade e comunidade internacional, que foram apresentados anteriormente. Portanto, “as normas poderiam versar sobre os propósitos da humanidade ou sobre a finalidade do Estado ou da justiça” (BARNETT; SIKKINK, 2008, p. 69, traduzido pelo autor).⁸²

É nesse sentido que se busca extrapolar a noção estadocêntrica que muitas vezes permeia as análises construtivistas. A visão linear que enfatiza o papel dos Estados em prejuízo de outros atores da comunidade é uma das grandes críticas ao trabalho elaborado por Finnemore, Sikkink, Keck, Hurrell. Ou seja, os conceitos são apresentados a partir da noção de etapas fixas consequentes umas das outras, em que não fica evidente a possibilidade de retorno à etapa anterior sem que se rompa todo o desenvolvimento da

⁸² Alguns autores como Held (1995) e Linklater (1997) avançaram sobre essa questão sobre democracia e justiça cosmopolita. HELD, David. Democracy and the International Order. In: ARCHIBUGGI, Danielle; HELD, David (Org.) **Cosmopolitan Democracy. Na agenda for a New World Order**. Cambridge: Polity Press, p. 108-109, 1995. LINKLATER, Andrew. **The transformation of political community Towards ‘A Cosmopolitan System of General Political Security’**. In: Conference, “Culture, Identity and Global Security”, York University, Toronto, Canada, 1997.

cadeia causal apresentada. Ao adicionar aos trabalhos desses autores uma análise discursiva do que vem a ser norma, pode-se estudar o amplo trajeto que as normas percorrem através do tempo e por toda a comunidade internacional, ainda que por que algumas vezes elas não consigam atingir seus objetivos (KROOK; TRUE, 2010).

Uma abordagem discursiva pode lançar luz aos processos de contestações, que “continuamente modelam e remodelam - estas normas” (KROOK; TRUE, 2010, 108, traduzido pelo autor) Assim, o ciclo de vida é entendido como um processo fluído e contínuo que enfatiza ainda mais o papel dos empreendedores normativos. Compreende-se, portanto, as normas não como algo estático, mas como processo continuado (KROOK; TRUE, 2010).

Krook e True (2010, p. 108, traduzido pelo autor) argumentam que

Uma abordagem discursiva focada em normas como práticas de *sensemaking*⁸³ oferece maior alavancagem para analisar padrões em suas origens, adoção e implementação em diversos contextos (KROOK; TRUE, 2010, 108, traduzido pelo autor).

Dessa forma, sugerem as autoras “que as ambiguidades que tornam possível a difusão de uma norma também podem levar a mudanças e modificações no seu conteúdo ao longo do tempo, produzindo efeitos variados quando é traduzida para a prática” (KROOK; TRUE, 2010, 109, traduzido pelo autor).

Conforme será apontado na seção sobre o ciclo de vida das normas, os componentes internos e externos, propostos por Krook e True (2010), interagem para moldar as origens e os desenvolvimentos das normas. O dinamismo proposto expõe que

Os debates em torno de um conjunto de normas podem dar origem a novas normas, enquanto o alinhamento com outras normas pode facilitar uma ampla ressonância. Ao mesmo tempo, no entanto, o ambiente pode inspirar interpretações alternativas, enquanto partidários e oponentes lutam para materializar o conteúdo de uma determinada norma (KROOK; TRUE, 2010, p. 109, traduzido pelo autor)

Assim, relacionar uma norma a um ou outro arcabouço institucional já estabelecido pode ser uma das estratégias que os empreendedores normativos usam para fortalecer seu argumento buscando persuadir outros atores.

⁸³ De “criação de sentidos”, “geração de significados”.

Pode-se inferir, portanto, que a soberania é uma instituição (ou princípio abstrato) das relações internacionais e a Responsabilidade de Proteger, uma norma. Uma explicação pormenorizada será realizada na seção que trata sobre a R2P e sua institucionalização, propriamente dita. Mas, depreende-se, desde já, que a R2P só pode, nesse sentido, ser considerada uma norma quando houver um mínimo de institucionalização, quando evidenciar um dever moral de agir ou constranger os atores da comunidade internacional.⁸⁴ O processo pelo qual a R2P torna-se uma norma será analisado no quarto capítulo desta tese. Porém, cabe apontar que isso ocorreu, em grande medida, pelo empreendedorismo normativo desempenhado por atores políticos da comunidade internacional.

2.2 Empreendedores Normativos

Muitas normas internacionais surgem em momentos de grandes alterações no cenário mundial, como guerras ou crises humanitárias. Ou seja, “as normas não aparecem do nada; elas são construídas ativamente por agentes que têm grande noção sobre comportamento apropriado ou desejável em sua comunidade” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 896, traduzido pelo autor). Em muitos casos, a emergência de uma norma pode ocorrer pela atuação humana direta, de indivíduos específicos, ou em decorrência de eventos fortuitos que lhe sejam favoráveis.

As autoras destacam dois elementos importantes no processo de "*norm building*": os “empresários normativos e [as] plataformas organizacionais a partir das quais os empreendedores atuam”⁸⁵ (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 896, traduzido

⁸⁴ Entende-se que a Responsabilidade de Proteger possui um alcance global, conforme será analisado mais adiante. Porém, considera-se possível que normas possam ter alcance local, regional ou global.

⁸⁵ O quadro explicativo apresentado por Finnemore e Sikkink é atraente, pois apresenta em perspectiva a evolução normativa. Mas, certamente a questão sobre empreendedorismo e lideranças no que tange novos conceitos políticos já havia sido tratada por uma grande variedade de autores. Ver, por exemplo, Nadelman 1990, Young 1991, Moravcsik 1999, Young 1999. Nadelman, Ethan. Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society. **International Organization**, v. 44, n. 4, p. 479-526, 1990. YOUNG, Oran. Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. **International Organization**, v. 45, n.3, p. 281-308, 1991. YOUNG, Oran. Comment on Andrew Moravcsik. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 805-810, 1999. MORAVCSIK, Andrew. Supranational Entrepreneurs and International Cooperation. **International Organization**, v. 53, n. 2, p. 267-306, 1999.

pelo autor). Para as autoras, os empreendedores normativos costumam utilizar um ambiente social já caracterizado por outras normas.

Empreendedores normativos podem ser indivíduos, ONGs, Estados ou organizações internacionais, ETNs etc., que promovam ativamente uma norma e busquem a aceitação inicial da mesma por outros agentes.⁸⁶ Portanto, “os empreendedores normativos são críticos para a emergência da norma porque chamam a atenção para o assunto”, ou até mesmo criam uma linguagem própria, ao reelaborar antigos conceitos, propondo novos entendimentos e moldando os debates (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 897, traduzido pelo autor). Conforme será apresentado, a alteração conceitual de soberania estatal para a de Responsabilidade de Proteger é exemplo disso.

Nesse sentido,

A construção de estruturas cognitivas é um componente essencial das estratégias políticas dos empresários normativos, uma vez que, quando são bem-sucedidas, os novos quadros ressoam com entendimentos públicos mais amplos e são adotados como novas formas de falar e entender as questões. Ao construir seus quadros, os empresários normativos enfrentam normas e quadros alternativos firmemente incorporados que criam percepções alternativas de adequação e interesse (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, p. 897, traduzido pelo autor).

Empreendedores normativos são agentes que, insatisfeitos com o contexto social, advogam ideias com o objetivo de dar-lhes visibilidade, trabalham para persuadir outros agentes a alterar seu comportamento específico de acordo com suas novas ideias em uma determinada estrutura (ou plataforma organizacional). Ou seja, os empreendedores normativos buscam alterar as percepções de outros agentes sobre um determinado contexto social.⁸⁷ Eles também são cruciais em situações em que os novos conceitos devam competir com normas já existentes. Por exemplo, Barnett e Finnemore (2004) sugerem que organizações internacionais desempenham papel de empreendedores

⁸⁶ De forma complementar, Ingebritsen (2002, p. 12) ressalta que os empresários normativos podem ser indivíduos, estados ou atores societários. INGEBRITSEN, Christine. Norm entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics. In: **Cooperation and Conflict**, v. 37, n.1, p. 1123, 2002.

⁸⁷ Debates sobre a forma como os agentes atuam para alterar o comportamento e a percepção de outros agentes pode ser encontrados em Checkel (1998), Risse, Ropp e Sikkink (1999). CHECKEL, Jeffrey. The Constructivist Turn in International Relations Theory. **World Politics**, v. 50, n. 2, 1998, p. 324-348. RISSE, Thomas; ROOP, Stephen C. International human rights norms and domestic change: conclusions, In: RISSE, Thomas, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink (Org.). **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge: University Press. 1999.

normativos e são capazes de promover novas ideias como a imposição da paz, direitos de refugiados, intervenções em países soberanos etc.

Apesar do modelo conceitual elaborado por Finnemore e Sikkink (1998) apontar com excelência a trajetória da emergência de uma norma, novamente acredita-se que ele seja demasiadamente linear e estadocêntrico. Como alternativa, ou ainda, buscando um refinamento teórico, coaduna-se com a proposta de Willetts (2011, 136, traduzido pelo autor), na qual

Os processos de persuasão, socialização e pressões institucionais podem ser estendidos da percepção de mudança por atores governamentais à adoção de novas normas por ONGs, Empresas Transnacionais ou qualquer tipo de organização internacional.

Para Willetts, a análise das autoras tende a subestimar “a importância dos empresários normativos, que são predominantemente ONGs, como agentes de mudança” (WILLETTS, 2011, p. 136, traduzido pelo autor). O autor apresenta três situações em que as ONGs são atores relevantes no processo de sociabilização, convencimento e institucionalização das normas.

Em primeiro lugar, quando as burocracias governamentais caminham para a institucionalização de uma mudança, muitas vezes têm de recrutar indivíduos de ONGs, dando-lhes nomeações temporárias ou mesmo permanentes dentro da burocracia. Em segundo lugar, os funcionários do governo muitas vezes se aposentam em uma idade relativamente jovem e continuam um envolvimento ativo com os processos políticos, juntando-se às importantes ONGs. Como resultado desses dois mecanismos, ONGs específicas e especializadas podem ter acesso privilegiado às burocracias relevantes. Em terceiro lugar, algumas ONGs trabalham arduamente como empreendedores normativos, monitorando as atividades governamentais e os resultados das políticas, para garantir que a política seja implementada de forma eficaz (WILLETTS, 2011, p. 136-137, traduzido pelo autor).

As críticas realizadas por Willetts expandem o conceito de empreendedores normativos e fortalecem a relevância que agentes da sociedade civil possuem nas estruturas globais. Conforme será apresentado no último capítulo dessa tese, ONGs, *think tank*, comunidades epistêmicas, indivíduos, além de Estados e Organizações Intergovernamentais desempenham importante função de empreendedores da norma de Responsabilidade de Proteger. Outrossim, as questões apontadas pelo autor ressoam na realidade dos fatos acerca do empreendedorismo normativo desenvolvida no final da desta tese: a intercapilaridade institucional, funcional ou administrativa existente entre esses diversos atores, no que tange a R2P.

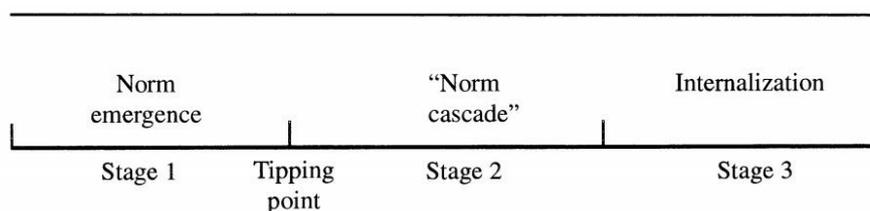
2.3 Ciclo de vida

Conforme visto, a construção de normas é processo social em que ideias são apresentadas e contestadas internacionalmente e podem, eventualmente, receber aceitação e legitimidade compartilhadas pelos mais diversos atores da comunidade internacional.

Finnemore e Sikkink (1998) fornecem um modelo de como a mudança normativa influencia o comportamento de atores estatais e não estatais, e de como cada um desses atores influenciam as crenças normativas por meio de argumentos e persuasão. O "ciclo de vida normativo" sugerido por Finnemore e Sikkink teoriza acerca do desenvolvimento normativo que ocorre em três etapas: 1) emergência da norma; 2) imitação e normalização do empreendedorismo, com o esforço de socializar os outros atores (o chamado efeito cascata das normas) e 3) internalização da norma, em que a nova norma deixa de ser objeto de debate (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895-909).

A imagem abaixo demonstra as etapas do ciclo de vida da norma.

FIGURA 2.1 – CICLO DE VIDA DAS NORMAS, PERSPECTIVA TRADICIONAL.



Fonte: Marta Finnemore e Kathryn Sikkink (1998, p. 896).

De acordo com as autoras, “os dois primeiros estágios são divididos por um ponto limite ou ‘inclinação’, no qual uma massa crítica de atores estatais relevantes adotam a norma” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895, traduzido pelo autor). Para elas, “a mudança em cada estágio [...] é caracterizada por diferentes atores, motivos e mecanismos de influência” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895, traduzido pelo autor).

Pesquisadores do assunto, em geral, concordam que a adesão a uma norma por atores ocorre principalmente por dois processos sociais: a internalização das normas pela socialização em um grupo e o desejo de evitar sanções por atores racionais. Risse e Sikkink (1999) desenvolveram um modelo em espiral (*spiral model*) referente à aceitação e à socialização de normas.⁸⁸ A proposta das autoras é explicar como e por que os atores estabelecem alianças e coordenam suas ações, e finalmente aderem às normas, trazendo ao debate o fenômeno de ativismo transnacional em rede. Essas questões serão detalhadas mais adiante neste capítulo.

A partir da ferramenta analítica de ciclo de normas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), esta tese buscará examinar o desempenho de indivíduos, Estados, OIs e membros da sociedade civil no ciclo normativo da R2P. Afirmará, inclusive, que alguns indivíduos e algumas ONGs podem ser vistos como empreendedores normativos que atuaram relevantemente na evolução do ciclo de vida da R2P, inferindo, até mesmo, celeridade no processo.

Assim, na primeira fase, os empreendedores de normas surgem com a convicção de que algo deve ser mudado. Podem atuar como empreendedores normativos indivíduos, Estados e organizações (KECK; SIKKINK, 1998). Desse modo, “o mecanismo característico da primeira etapa, a emergência da norma, é a persuasão realizada pelos empresários normativos” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895, traduzido pelo autor). Esse grupo busca convencer uma massa crítica de Estados a adotá-la, tornando-se *Norm Leaders*; quando essa massa crítica é atingida, tem-se o *Tipping Point* (ou o limiar de mudança normativa)⁸⁹, que fica, segundo as autoras, entre o primeiro e o segundo estágio (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Depois de articuladores normativos persuadirem uma massa crítica de Estados para adoção da norma, pode-se dizer que sua evolução atinge um ponto de inflexão (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Nesse momento, há uma grande socialização de novos atores no sentido de aceitar e institucionalizar cada vez mais a norma. Assim, pode ocorrer, portanto, um movimento em “cascata” pela adesão progressivamente de atores da comunidade internacional à norma. As autoras consideram que após um número

⁸⁸ O modelo espiral é um refinamento teórico das autoras à proposta anterior chamada de bumerangue. Este trabalho utiliza a ferramenta bumerangue para também refiná-la.

⁸⁹ “*Tipping point*” pode ser entendido como ponto de inflexão. As autoras também usam a expressão “*threshold of normative change*” que pode ser entendido como limiar da mudança normativa

grande de agentes seguirem esse movimento, a norma passa a ser vista com legitimidade suficiente para não mais ser objeto de contestação. Isso é representado pela última fase do ciclo de vida, a internalização. (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

No entanto, a dinâmica apresentada é demasiadamente linear e estadocêntrica (KROOK; TRUE, 2010; WILLETS, 2011). As autoras parecem negligenciar a capacidade de indivíduos e atores de sociedade civil internacionalmente organizada em desempenhar função relevante no processo. Este, por sua vez, é traçado como algo linear, o que não ocorre na realidade política. Mais adiante, são feitas as devidas explicações sobre essa crítica.

Pensa-se ser prudente detalhar um pouco mais cada uma das etapas do ciclo de vida das normas. Para Finnemore e Sikkink, a característica de alguns Estados pode ser relevante para a evolução da norma. Elas falam em “Estados críticos” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), que seriam aqueles sem os quais a realização do objetivo normativo substantivo é comprometida. Conforme as autoras, “embora as cascatas exijam o apoio de alguns Estados críticos, a unanimidade entre eles não é essencial”. (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 901, traduzido pelo autor).

O surgimento da norma depende, em grande parte, do esforço de empreendedores normativos. Eles, geralmente, usam organizações e normas já existentes como uma plataforma para proselitismo, enquadrando sua questão para atingir um público mais amplo. Nessa etapa, os Estados podem adotar normas por razões políticas domésticas (FINNEMORE, SIKKINK, 1998). Se os Estados adotarem a nova norma, um "ponto de inflexão" é alcançado e passa-se à segunda fase: o conhecido efeito cascata.

Uma questão importante a destacar é que, “na maioria dos casos, para que uma norma emergente atinja um ponto de inflexão e passe para a segunda etapa, ela deve ser institucionalizada em conjuntos específicos de regras e organização internacionais” (FINNEMORE; SIKKINK, p. 901, traduzido pelo autor). Conforme será analisado no caso da R2P, a institucionalização da norma é uma característica importante, uma vez que contribui fortemente para a possibilidade do efeito cascata. Quando uma norma emergente é institucionalizada, esclarece-se

O que vem a ser exatamente a norma e o que constitui [sua] violação (é, muitas vezes, uma questão de algum desacordo entre os atores), quanto ao delinear de procedimentos específicos pelos quais os líderes

normativos coordenam a desaprovação aplicam e sanções relativas à transgressão da norma (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, p. 900, traduzido pelo autor).

Nesta segunda etapa, os Estados adotam normas em resposta à pressão internacional - mesmo se não há uma coalizão doméstica pressionando para a adoção da norma. Para elas, essa fase é “caracterizada mais por uma dinâmica de imitação conforme os líderes normativos tentam socializar com outros Estados para que estes se tornem [também] seguidores da norma” (FINNEMORE; SIKKINK, p. 895, traduzido pelo autor).

Até o ponto de inflexão ser alcançado, poucas mudanças normativas ocorrem, mas a partir de então “mais países começam a adotar novas normas mais rapidamente, mesmo sem pressão interna para tal mudança” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 902, traduzido pelo autor). As autoras argumentam que os seguintes fenômenos podem facilitar o efeito cascata: uma combinação de pressão para a conformidade, o desejo de aumentar a legitimação internacional de certos governos e o desejo dos líderes governamentais de melhorar sua autoestima.

Por fim, no terceiro estágio, com o tempo, internalizam-se essas normas, e elas “adquirem uma qualidade própria e deixam de ser objeto de um amplo debate público” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895, traduzido pelo autor). Portanto, profissionais pressionam por sua codificação e aderência universal. Eventualmente, a conformidade torna-se tão natural que a presença de uma norma passa despercebida.

A tabela abaixo demonstra os estágios de normas, de acordo com as autoras.

FIGURA 2.2 – ESTÁGIO DO CICLO DE VIDA DAS NORMAS

	<i>Stage 1 Norm emergence</i>	<i>Stage 2 Norm cascade</i>	<i>Stage 3 Internalization</i>
<i>Actors</i>	Norm entrepreneurs with organizational platforms	States, international organizations, networks	Law, professions, bureaucracy
<i>Motives</i>	Altruism, empathy, ideational, commitment	Legitimacy, reputation, esteem	Conformity
<i>Dominant mechanisms</i>	Persuasion	Socialization, institutionalization, demonstration	Habit, institutionalization

Fonte: Marta Finnemore e Kathryn Sikkink (1998, p. 898).

Resumidamente, o ciclo de vida de uma norma, segundo Finnemore e Sikkink (1998) seria a emergência da norma, seu efeito cascata, e, por fim, a internalização da mesma. No caso internacional, essa internalização pode ser evidenciada no recebimento da norma internacional no ordenamento jurídico nacional nos Estados, ou em instituições e na burocracia de organismos internacionais. No caso da ONU, a criação de estruturas e cargos específicos sobre o tema pode ser exemplo de internalização normativa no arcabouço burocrático. No caso de não haver um grande consenso ou adesão, uma determinada ideia é refutada e não se torna norma.

Não obstante, como destacam as autoras, o mais relevante não é o ciclo de vida das normas, mas os diferentes processos sociais e as lógicas de ação que acontecem nas diferentes etapas do ciclo. Assim, a mudança em cada uma das etapas “é caracterizada por diferentes atores, motivos e mecanismos de influência. É por meio desses aspectos que se chega à compreensão de como as normas funcionam dentro do ambiente social” (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, p. 895).

No entanto, muitas normas potenciais não conseguem atingir o ponto de inflexão e, em última análise, são infrutíferas. Finnemore e Sikkink (1998) sugerem que tanto empresários normativos como plataformas organizacionais são essenciais para a consolidação bem-sucedida de uma norma prospectiva. É nesse contexto que se pode pensar a presença significativa de indivíduos, Estados e ONGs no ciclo de vida da R2P.

Outra perspectiva de análise do processo de efetividade de novas normas é trazida por Mónica Serrano (2011). A autora sugere três características que poderiam explicar o sucesso normativo. Para ela, uma norma emergente deve ter

O poder de inspirar simpatia e para capturar a imaginação de muitas pessoas ao redor do mundo; o empenho determinado de um número substancial de Estados e a contribuição não menos importante de empreendedores morais proeminentes; [e] a articulação e mobilização de uma rede efetiva de advocacia, envolvendo a complexa sociedade civil transnacional e conjuntos de conexões trans-governamentais, intercâmbio de serviços e informações " (SERRANO, 2011, p. 101, traduzido pelo autor).

As ferramentas teóricas desenvolvidas são bastante interessantes, e apresentam uma visão completa do ciclo de vida. Acredita-se, no entanto, que a realidade política seja um processo mais contínuo e fluído do que o apresentado até então. O ciclo de vida apresentado leva a uma compreensão linear do processo. Aliás, norma não é um resultado, mas é um processo “vivo”, de constituição mútua, tal qual se expressa a Comunidade Internacional.

Faz-se necessário acrescentar à percepção de ciclo de vida construtivista ferramentas discursivas, para melhor compreender esse processo.

Tal como o construtivismo, essa perspectiva reconhece a importância das ideais na formação das relações e resultados políticos. No entanto, rejeita o pressuposto de que uma norma pode ser equiparada a um compromisso consignado em tratados ou instrumentos internacionais. Em vez disso, considera as normas como ancoradas na linguagem e reveladas por atos de fala repetidos, levando a uma aparência de permanência ou institucionalização (KROOK; TRUE, 2010, 105, traduzido pelo autor).

Ao tratar a norma como um processo permanente de constituição, confere-se maior importância aos empreendedores normativos em todas as etapas do ciclo de vida. Para essas autoras, as normas evoluem ao longo do tempo e sofrem influência, em todo o ciclo, de dois principais fatores:

(1) em resposta a debates sobre a sua definição "interna", relacionados com os significados concorrentes da norma e (2) na interação com o ambiente "externo" normativo, constituído por outras normas que estão em processo. A linha divisória entre "interno" e "externo" deve ser enfatizada, nunca é absoluta, mas é empregada como uma heurística para organizar e analisar dois conjuntos de dinâmicas que se interceptam e interagem ao longo do ciclo de vida da norma (KROOK; TRUE, 2010, 105, traduzido pelo autor).

O primeiro fator, interno à própria norma, pode explicar o fato de normas significarem coisas diferentes para diferentes atores.⁹⁰ Se isso facilita o consenso inicial para sua adoção, também dificulta o acionamento de qualquer ação contra um comportamento que confronte a norma (KROOK; TRUE, 2010). O caso da Responsabilidade de Proteger e a contínua discussão de quando a comunidade internacional deve ou não agir em seu nome é exemplo material desse debate.

O dinamismo externo das normas é caracterizado pelo amplo ambiente em que as normas constantemente evoluem, e “oferece uma gama de oportunidades de inspiração, alinhamento e conflito à medida que novas normas são formuladas” (KROOK; TRUE, 2010, 110, traduzido pelo autor). Em muitos casos, a capacidade da norma de institucionalizar-se e influenciar o comportamento de atores e ressoar em outras partes das estruturas da comunidade internacional está diretamente relacionados com sua capacidade de evocar ideias, valores e princípios amplamente aceitos e compartilhados (KROOK e TRUE, 2010). Para as autoras, estas circunstâncias “desempenham um papel crucial no desenvolvimento e difusão de normas, explicando por que algumas normas potenciais ganham ímpeto enquanto outras são amplamente ignoradas” (KROOK e TRUE, 2010).

Dessa forma, os empreendedores normativos, além de advogar em prol do conteúdo normativo, devem estabelecer conexões com ideias já existentes e aceitas. Ao mesmo tempo, a relação potencial com outros arcabouços institucionais não garante ressonância ou impacto bem-sucedido. A decisão política estratégica de relacionar uma norma a uma ideia já existente pode obter resultados positivos ou negativos à institucionalização e aplicabilidade da norma. Isso ocorre, pois as normas podem ser cooptadas para fins que minem, ao menos em parte, seu próprio significado (KROOK; TRUE, 2010).⁹¹

⁹⁰ Krook e True (2010, p. 110, traduzido pelo autor) recordam que globalmente os direitos humanos foram reconhecidos e institucionalizados em “1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. No entanto, o significado de ‘direitos humanos’ foi mais tarde desafiado a incluir os direitos das mulheres (Bunch, 1990), os direitos econômicos (Hertel e Minkler, 2007) e o acesso à água potável e medicamentos essenciais (Nelson e Dorsey, 2007)”. KROOK, Mona L., TRUE, Jacqui. Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. **European Journal of International Relations**, v.18, n. 1, p. 103–127, 2010.

⁹¹ Para maior discussão sobre o assunto, ver Carpenter (2005) e Shepherd (2006). CARPENTER, RC. Women, children and other vulnerable groups: Gender, strategic frames and the protection of civilians as a transnational issue. **International Studies Quarterly**, v. 49, n.2, 2005, p. 295–334. SHEPHERD, Laura J. Veiled references: Constructions of gender in the Bush Administration discourse on the attacks on Afghanistan post-9/11. **International Feminist Journal of Politics**, v. 8, n. 1, p. 19–41, 2006.

Por exemplo, a associação da norma da Responsabilidade de Proteger ao conceito de humanidade na comunidade internacional pode fortalecê-la. Porém, conforme apontado, o conceito de humanidade é de difícil definição e tanto este quanto o de comunidade internacional, de forma discursiva, ocorrem via “negativa”, ou seja, por aquilo que não são (ver capítulo 1). Logo, se houver um grande movimento que coloque em pauta o debate sobre o que vem a ser humanidade, pode ser que a norma seja fortalecida ou enfraquecida. Daí a importância dessa perspectiva discursiva quando se analisam tanto as normas quanto a capacidade de ação dos empreendedores normativos.

Assim, compreende-se que uma norma, ao ser contestada e eventualmente sofrer modificações, apresenta tão e simplesmente características próprias de seu processo evolutivo. Por exemplo, a R2P como norma estruturante das relações soberanas da comunidade internacional do século XXI passou e passa por diversos embates. Muitos atores, conforme será analisado mais adiante no trabalho, contestam seu valor, sua aplicabilidade e sua finalidade. Isso, contudo, não faz com o que a norma deixe imediatamente de apresentar suas características próprias.

Conforme será apresentado na próxima seção, quanto maior for a adesão institucional, ou seja, mais institucionalizada a norma estiver, menor são as chances de contestação.

2.3.1 Institucionalização de normas

A institucionalização é um importante processo no ciclo de evolução das normas. Quando se fala “da ideia à norma”⁹², remete-se ao processo de elaboração pelo qual uma ideia passou para tornar-se um pensamento real que, se houver o emprego de uma ação, pode ser materializado em uma proposta normativa. Esta, por sua vez, se tiver receptividade e conseguir atrair indivíduos que a empreendam, pode tornar-se uma norma. Para que uma norma possa ser aplicada, ela necessita passar por um processo conhecido por institucionalização.

⁹² A expressão remete aos seguintes textos: BJÖRKDAHL, A. **From Idea to Norm - Promoting Conflict Prevention**. Department of Political Science, Lund University, 2002; THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas G. R2P: From Idea to Norm – or Action? **Global Responsibility to Protect Journal**. v. 1, n. 1, February 2009.

Contudo, ideias de cunho moral estão sendo constantemente pensadas e, eventualmente, criadas e pressionadas por movimentos sociais e atores da comunidade internacional que buscam por mudança. As ideias conseguem ser colocadas em prática se forem refinadas, debatidas, disseminadas ao ponto que os atores da comunidade internacional sejam compelidos a alterar seu comportamento (HOLMES, 2006).

Esta tese sugere que as normas internacionais tornam-se aplicáveis, ou seja, possuem capacidade de acionamento, quando são institucionalizadas. Conforme já estabelecido, para esse processo ser realizado, as normas necessitam da ação de empreendedores normativos. Quanto mais institucionalizada for a norma, menos será sua contestação.

Entende-se por institucionalização as atividades “pelas quais processos sociais, obrigações ou realidades passam a assumir um estatuto de regra no pensamento e na ação social” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 341, traduzido pelo autor). Ela corresponde ao resultado dos processos e dinâmicas de maior interação entre os atores sociais e o ambiente internacional (MARTENS, 2000). Ou ainda, a institucionalização é o processo normativo gradual de justificação de certas ideias ou práticas que se legitimam, ao mesmo tempo em que legitimam os que a incorporam, influenciando o comportamento dos atores da comunidade internacional.

A institucionalização ocorre para produzir compreensões comuns sobre o que é aceito e pertinente, alterando de forma significativa o comportamento dos atores e instituições nas quais a norma está inserida. (WEBB, 2012)⁹³. É dessa forma que atores estatais e não estatais aceitam e agem de acordo com as normas.⁹⁴ A forma pela qual uma

⁹³ Em termos teóricos, conforme recorda Kernaghan Webb (2012, p. 17, traduzido pelo autor), pode-se pensar o processo de institucionalização (em termos normativos) caracterizado por quatro elementos: “aumento da interação entre organizações que compartilham visões normativas; o desenvolvimento de estruturas organizacionais para controlar a relação entre os atores no que se refere ao emprego da norma; aumento de informações processadas e divulgadas sobre a norma institucionalizada; e desenvolvimento do que pode ser entendido como uma consciência mútua por parte dos membros de uma organização sobre a operacionalização da norma”. WEBB, Kernaghan. **From De-Responsibilization to ReResponsibilization: The Global Institutionalization of the Social Responsibility Norm - Exploring the Key Role of Non-State Actors and Rule Instruments in Regulating Multinational Corporations.** Montréal, Québec: Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, ESG, UQAM, 2012 As quatro características foram desenvolvidas com base nas análises de P. DiMaggio e W. Powell (1983).(DiMAGGIO, P; POWEL, W. The Iron Cage Revisited - Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147 – 160, 1983.

⁹⁴ Para Webb, retomando as ideia de DiMaggio e Powell (1983), “o processo de institucionalização de norma pode levar membros, grupos, organizações a comportamentos convergentes, que em longo prazo tendem a adotar práticas similares e homogêneas. [...] Os padrões de comportamento convergentes podem ser resultados de pressões ou influências coercitivas, miméticas e normativas” (WEBB, 2012, p. 18, traduzido pelo autor).

norma é institucionalizada está relacionada com a dinâmica de evolução normativa: processos de aceitação, adoção e internalização.

Esta tese toma como ponto de partida os estudos de Keck e Sikkink (1998) e Finnemore e Sikkink (1998) sobre evolução das normas. A dinâmica normativa ocorre por três etapas: emergência, ampla aceitação e a internalização. Contudo essa descrição adere a uma abordagem linear de desenvolvimento normativo. Nesse sentido, indaga-se: em que momento específico espera-se que o processo de institucionalização seja deflagrado? E, uma vez institucionalizada, a norma torna-se adquirida, moldando o comportamento dos atores?

Este trabalho entende que a institucionalização de uma norma é um processo que se inicia ainda no momento de emergência e que não se finaliza necessariamente na internalização da mesma. Isso ocorre em razão de normas poderem ser adensadas, revisadas, rediscutidas, sem que deva iniciar-se um novo processo de ciclo de vida normativo. De acordo com Brosig e Zähringer (2015, p. 354, traduzido pelo autor), “como as normas têm apenas um significado intersubjetivo, a substância de uma norma é uma questão de interação dos agentes”. O processo de institucionalização também se faz presente em resposta à ação de agentes que confrontam a norma, seja por violação (WEAVER, 2008) e ou contestação (BADESCU; WEISS, 2010). É um processo a que qualquer norma está sujeita a passar. Ou seja, mais uma vez argumenta-se a necessidade de expansão das ferramentas teóricas construtivistas já apresentadas, o que reforça a leitura discursiva de construção mútua e contínua entre agente e estrutura (norma).

Nesse sentido,

É por meio da institucionalização que os Estados e outros atores aceitam e agem de acordo com as normas, portanto, ela está inerentemente ligada à forma como uma norma é criada e aos esforços realizados para que ela seja aceita, adotada e internalizada (HOLMES, 2006, p. 15, traduzido pelo autor).

Logo, o processo de institucionalização não é algo linear (BRAKE; KATZENSTEIN, 2013), com início meio e fim, mas um processo contínuo, ora mais rápido ou acirrado, ora mais lento e flexível.

Adicionalmente, destaca-se que uma norma pode variar seu grau de institucionalização, ou seja, pode tornar-se mais ou menos institucional. De fato, algumas normas são entendidas como cristalizadas no arcabouço institucional. Isso ocorre em

razão de sua durabilidade. Mas, como o ambiente institucional é político, dificilmente pode-se pensar que uma norma seja definitivamente incontestada. Uma vez que somente a mudança parece ser permanente no ambiente internacional.

A institucionalização de uma norma também pode ser aferida pelo grau de contestação que a mesma sofre. Portanto, ao abordar as normas como processo, coloca-se ênfase em sua capacidade de confrontação institucional permanente. São claramente processos de institucionalização que moldam e remodelam as normas existentes (KROOK; TRUE, 2010).

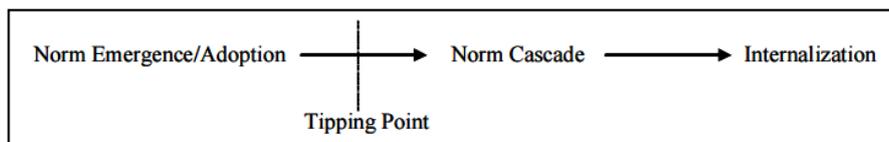
Levando-se em consideração a importância que Finnemore e Sikkink (1998, p. 895) colocam no papel dos empreendedores normativos, pode-se considerar que esses têm relevância durante todo o processo de institucionalização da norma. Os empreendedores normativos são levados a lidar com ideais pré-existentes para então propor novas ideias, da mesma forma em que atuam em sua defesa em momentos que as normas passam por contestação, ainda que já estejam internalizadas na burocracia organizacional (BROSIG; ZÄHRINGER, 2015).

Finnemore e Sikkink (1998) estabelecem que os processos de institucionalização nas estruturas legais e organizacionais são importantes mudanças de comportamentos dos atores. Contudo, esta tese aproxima-se da visão ampliada dessa perspectivas. A exemplo disso, Marcus Holmes,

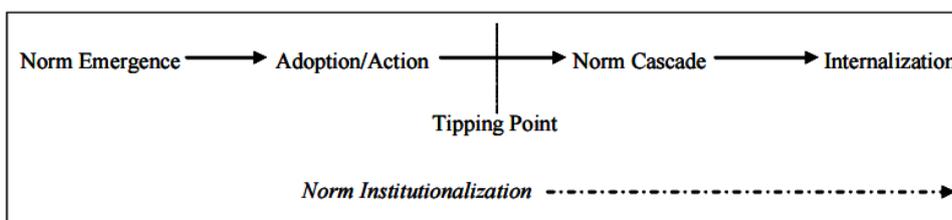
Considera a institucionalização como um processo mais amplo, sugerindo que a ação só ocorrerá uma vez que a norma tenha sido institucionalizada na estrutura social e política. A institucionalização torna-se assim um processo paralelo dentro do ciclo de vida normativo que determinará se uma norma torna-se ou não acionável (HOLMES, 2006, p. 21, traduzido pelo autor)

A imagem abaixo faz uma comparação entre o modelo tradicional elaborado por Finnemore e Sikkink (1998) sobre o ciclo de vida das normas e o modelo revisado, que coloca em relevo o processo contínuo de institucionalização da norma.

FIGURA 2.3 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NORMATIVA REVISADO



Norm Life Cycle. Adapted from Finnemore and Sikkink, 1998: 896.



Revised Norm Life Cycle: Norm Institutionalization.

Fonte: Marcus Holmes (2006, p. 21).

Observa-se, pela figura acima, que há uma mudança significativa no entendimento do processo de institucionalização. Para Finnemore e Sikkink, a institucionalização não é uma condição necessária para deflagrar o processo de cascata, e a institucionalização, por sua vez “pode resultar, em vez de preceder, a iniciação de uma cascata normativa” (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, p. 900, traduzido pelo autor). Já a interpretação discursiva, em que se destacam os processos de constituição mútua, coloca a institucionalização das normas em perspectiva não linear, contínua, fluída e permanente.

Num processo contínuo de execução política que age no reforço ou na defesa da institucionalização, a figura do empreendedor normativo é de fundamental importância.

Muitas dessas estruturas da comunidade internacional estão inseridas num ambiente que vai além das limitações estatais. Conforme aponta Risse (2013, p. 95, traduzido pelo autor) “atores externos - organizações internacionais, agências doadoras, mas também atores não-estatais, como corporações multinacionais ou ONGs - são parte integrante das estruturas de governança em áreas de limitação do Estado”. Além disso, o ambiente internacional torna-se “um mundo em que as fronteiras habituais entre o ‘doméstico’ e o ‘internacional’ se tornaram fluidas e porosas” (RISSE, 2013, p. 95,

traduzido pelo autor). Configura-se, portanto, um mundo transnacional, densamente institucionalizado, em que uma ampla gama de empreendedores normativos influenciam e são influenciados pelos processos de institucionalização normativa.

Antes de passar para a próxima seção, vale destacar análises feitas por Gregor Hofmann (2015) sobre a aceitação da norma por parte da comunidade internacional. Na tabela abaixo, Hofmann (2015) propõe uma metodologia para demonstrar o grau de aceitação da norma por atores internacionais.

FIGURA 2.4 – QUADRO DE INDICADORES DE ACEITAÇÃO DE NORMAS

Indicadores de aceitação de uma norma				
Grau de aceitação de uma norma				
	Alto	Moderado	Baixo	Nenhum
Saliência da norma no discurso	Referências afirmativas	Aceitação, com exceções, condições especiais e reservas	A aceitação parcial, mas também rejeição à referência a outras normas	Rejeição ou o uso apenas para legitimar outras metas. Não há crítica sobre violações.
Aplicação da norma	Aplicação consistente	Aplicação em casos individuais	Nenhuma mudança institucional	Nenhum
Mudança nas instituições	Incorporação em instituições	Começo de incorporação da norma nas instituições	Nenhuma mudança institucional	Nenhuma mudança institucional

Fonte: Gregor Hofmann (2015, p. 4, traduzido pelo autor).

Para Hofmann, o primeiro indicador de aceitação de uma norma pela comunidade internacional é percebido pelo debate político entre os atores sobre seu valor e conteúdo. Outro fator seria influência da norma no comportamento ou expectativa de comportamento dos atores em suas relações. Adicionalmente, a incorporação da linguagem normativa nas instituições internacionais também aponta alto grau de aceitação. Em síntese, para o autor, uma norma pode ser considerada aceita pela comunidade internacional se

- a) for saliente no discurso, b) também for especificamente aplicada - o que, no nível internacional, significaria que se faz referência à norma ao tratar de conflito, por exemplo, no Conselho de Segurança - e c) a norma esteja institucionalmente incorporada em organizações internacionais (HOFMANN, 2015, p. 3, traduzido pelo autor).

Dessa maneira, os empreendedores normativos devem ambicionar esses resultados (acima) para atingir alto grau de aceitação, e portanto, obter forte institucionalização. Nos capítulos a seguir, esse processo será delineado em detalhe.

2.3.2 Plataformas Organizacionais

Pesquisadores que utilizam lentes construtivistas costumam analisar as plataformas organizacionais e os processos de socialização decorrentes delas para entender como empreendedores normativos desempenham seu papel de influência sobre outros atores internacionais. Quando uma norma atinge amplitude global, sua sociabilização e institucionalização em organismos multilaterais são um excelente meio de promover visibilidade. Ademais, certamente as organizações internacionais também contribuem para o processo de evolução normativa por disponibilizar recursos financeiros, recursos humanos e conhecimento da burocracia internacional aos atores da sociedade civil.

Os estudos sobre essas bases buscam explicar como empreendedores normativos eventualmente conseguem alterar o comportamento de outros agentes. Esses atores podem exercer pressão internacional ou usar a legitimação da própria estrutura organizacional como mecanismos para socializar os Estados para se tornarem seguidores da norma.

Finnemore e Sikkink fornecem uma descrição detalhada das plataformas organizacionais:

Todos os empreendedores de normas a nível internacional necessitam de algum tipo de plataforma organizacional a partir da qual promovem as suas normas. Às vezes, essas plataformas são construídas especificamente com a finalidade de promover a norma, assim como muitas organizações não governamentais (ONGs) [...] e as redes de ativismo transnacionais [conformando-se instrumentos] maiores das quais essas ONGs se tornam parte (1998, p 899, traduzido pelo autor).

Em muitos casos, como as Nações Unidas, os empreendedores normativos trabalham em organismos que vão muito além das normas que eles pretendem promover. Esse tipo de organização multilateral pode ser o palco ideal para atores da sociedade civil exercerem política de persuasão, ou, até mesmo, buscarem desenvolver atividades de padrão bumerangue (apresentado em seção seguinte, ainda neste capítulo). Para as autoras,

Organizações internacionais como a ONU e o Banco Mundial, embora não adaptadas à promoção de normas, podem ter a vantagem de recursos e obter influência sobre países fracos ou em desenvolvimento, buscando converter em suas convicções normativas. As redes de ONGs e organizações intergovernamentais (OIs) que lidam com Estados poderosos, no entanto, raramente são capazes de "coagir" para a adesão à uma norma – devendo elas exercer persuasão (1998, p. 900, traduzido pelo autor)

Certamente, a partir de uma plataforma organizacional os empreendedores normativos possuem maiores possibilidades de ação política. No caso da busca pela institucionalização da Responsabilidade de Proteger, não foi diferente. Conforme destaca Cristina Badescu (2011), os empreendedores normativos buscaram afirmar a norma da R2P e impulsionar sua trajetória normativa por meio de sua institucionalização. A institucionalização da norma na ONU não é um fim em si mesmo, mas uma ferramenta. O que os empreendedores almejam é que o processo de socialização e persuasão leve à institucionalização entre os Estados e dentro dos próprios Estados, por meio da internalização na norma internacional em seus arcabouços político-jurídicos domésticos.

Como estratégia adjacente, os empreendedores criaram plataformas organizacionais dentro da própria sociedade civil, como o caso dos dois grandes *think tanks* analisados em capítulos seguintes: *International Coalition for the Responsibility to Protect* e *Global Centre for the Responsibility to Protect*.

No entanto, apesar de esses institutos apresentarem-se em muitas ocasiões como ONGs, eles também buscaram favorecer (de forma material, econômica, política ou financeira) estudos científicos sobre o tema. Nesse sentido, nos estudos de Relações Internacionais, é possível analisar algumas dessas instituições como comunidades epistêmicas.

2.4 Comunidades Epistêmicas

Comunidades epistêmicas são redes compostas por especialistas de vários países, que podem trabalhar em institutos de pesquisa, universidades ou nos governos. Peter Haas definiu-as como “uma rede de profissionais com conhecimentos reconhecidos e competência em um domínio particular e uma reivindicação autoritária de conhecimento relevante para a política dentro deste domínio ou área de conhecimento” (HAAS, 1992, p. 3, traduzido pelo autor). Ou seja, é um grupo de profissionais que

acredita possuir conhecimento relevante sobre uma área específica da ciência. As comunidades epistêmicas mais desenvolvidas costumam estabelecer uma agenda de pesquisa e buscar influenciar atores internos e externos para o desenvolvimento de seus projetos. Apesar de diversos estudos delimitarem os integrantes de tais comunidades a cientistas e acadêmicos, Haas (1992) não o faz. Da mesma forma, este estudo tampouco o delimitará nesses parâmetros. O conjunto de profissionais inseridos numa comunidade epistêmica compartilha um conjunto de crenças normativas, referências causais, práticas e metodologias de pesquisas e possuem uma ideia própria sobre o empreendimento de políticas (HAAS, 1992).

As comunidades epistêmicas podem surgir em diversos níveis: locais, nacionais, regionais, internacionais e, em alguns casos, são possíveis observar comunidades transnacionais (ADLER; HAAS, 1992). O número de membros de comunidades epistêmicas pode variar consideravelmente. Contudo, mais importante do que seu tamanho ou extensão, é oportuno considerar se seus membros são respeitados dentro de suas áreas temáticas, e se o conhecimento oferecido é fruto de consenso entre seus integrantes. Ou seja, que apesar de grandes debates dentro de uma mesma comunidade sobre determinado assunto, observa-se que o resultando disso acontece consensualmente e não por imposição.

O avanço tecnológico trouxe complexidade para o processo de tomada de decisão nos mais variados temas. Nesse contexto, buscando diminuir as incertezas sobre determinada questão, articuladores políticos costumam buscar conhecimento em comunidades epistêmicas. Os profissionais dessas comunidades podem oferecer, por sua vez, interpretações dos fatos segundo suas próprias percepções causais.

Adler e Haas (1992) afirmam que em momentos de grandes crises mundiais (similarmente ao contexto desenvolvido por Finnemore e Sikkink), tomadores de decisões são mais propícios a buscar opiniões e novas ideias externas aos círculos políticos.

Se não houver políticas existentes e os tomadores de decisão não estiverem familiarizados com uma questão, não a terem tratado no passado, uma comunidade epistêmica pode enquadrar a questão e ajudar a definir o interesse do tomador de decisão. Se ainda não existirem instituições nas quais respostas a um determinado problema possam ser perseguidas internacionalmente, a comunidade também pode fornecer um novo quadro institucional para lidar com a questão. Desta forma, [a comunidade epistêmica] pode exercer grande influência

durante os estágios de inovação, difusão e seleção de políticas (ADLER; HAAS, 1992, p. 381, traduzido pelo autor).

Assim, conforme Haas, “as comunidades epistêmicas são um dos possíveis fornecedores deste tipo de informação e aconselhamento” (1992, p. 4, traduzido pelo autor). Portanto, membros de comunidades epistêmicas são capazes de alterar expectativa e interesses de Estados (BARNETT; FINNEMORE, 2004) e Organizações Internacionais. Entre as comunidades epistêmicas mais influentes estão os cientistas naturais, como pode ser visto na política global das alterações climáticas. Mas, mas o conceito se aplica igualmente bem à influência dos economistas sobre o Banco Mundial ou a advogados na política globais de direitos humanos, por exemplo.

Adler e Haas concluem que “as comunidades epistêmicas exercem influência sobre a inovação de políticas, estruturando o rol de controvérsias políticas em torno de uma questão; definindo os interesses do Estado; e estabelecendo padrões” (ADLER; HASS, 1992, p. 375, traduzido pelo autor). Portanto, para os autores, as comunidades epistêmicas são canais pelos quais o conhecimento entra nos círculos políticos e, eventualmente, altera comportamento dos atores. Nesse sentido, a comunidade epistêmica se aproxima do conceito de empreendedores normativos desenvolvido por Finnemore e Sikkink (1998).

Caso uma política de governo tenha sido formulada com bases em conhecimentos fornecidos por uma comunidade epistêmica, e os agentes políticos consigam alterar a percepção de agentes de outros Estados ou de funcionários públicos sobre determinada questão, pode-se pensar, inclusive, num possível padrão bumerangue que inclui as comunidades epistêmicas.

2.5 As Redes de Ativismo Transnacionais e o Padrão Bumerangue

Conforme apontado, a existência de normas globais é causa e consequência ao mesmo tempo da atuação da sociedade civil (vide: agente-estrutura). Pretende-se, nesta seção, desenvolver ferramentas teóricas que possam ser utilizadas nos próximos capítulos com o objetivo de analisar o *modus operandi* dos empreendedores normativos da Responsabilidade de Proteger. Para isso, demonstra-se, a seguir, como o ativismo

internacionalmente articulado pode ser fundamental para a regulação e institucionalização de normas.

A relevância dos atores da sociedade civil na institucionalização de normas já foi amplamente estudada pela literatura. Glasius e Kaldor (2002), por exemplo, salientam a relação de constituição mútua entre o direito internacional e a sociedade civil global, uma vez que esta é um dos principais atores que promovem a sua adoção e sua aplicação.

Margaret Keck e Kathryn Sikkink analisam as redes de ativismo transnacionais em seu livro *“Activists Beyond Borders”* de 1998, a partir de uma lente teórica construtivista. Elas demonstram como são formadas as articulações em rede, caracterizadas por atores que compartilham valores e ideais. As autoras apontam a importância da troca de informações, do papel empreendido por líderes de instituições, da mobilização de recursos e da utilização do contexto oportuno para traçar os objetivos da cada campanha política.

Apesar de o estudo demonstrar a atuação de atores não estatais nas relações internacionais por meio de tais redes, a ontologia da análise das autoras destaca, em demasia, o Estado como ator internacional. Recordar-se que no contexto em que a proposição das autoras foi realizada (fim da década de 1990), ainda não havia uma ampla disponibilidade de tecnologia da informação. As mudanças econômicas, sociais, políticas e tecnológicas do início do século XXI iriam alterar a relação entre os atores, conforme será verificado mais adiante.

No artigo de 1998, Margaret Keck e Kathryn Sikkink buscam romper com a tradicional diferenciação de entre doméstico e internacional, propondo um conceito de redes transnacionais caracterizadas por relações fluídas e abertas entre atores engajados em causas específicas (como os direitos humanos, por exemplo) e especializados em determinado assunto. Assim, Keck e Sikkink (1998, p. 1, traduzido pelo autor) definem redes de ativismo transnacionais como “redes de ativistas, distinguíveis em grande parte pela centralidade de ideias ou valores de princípios na motivação de sua formação”. Essas redes de ativismo “são formas de organização caracterizadas por padrões voluntários, recíprocos e horizontais de troca de comunicação” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 8, traduzido pelo autor).

As autoras destacam o ativismo, como característica própria da evolução de redes transnacionais. Elas enfatizam a defesa de causas, ideias e normas por instituições e indivíduos que muitas vezes trabalham por alterações políticas que vão muito além de seus interesses específicos. Ou seja, a característica normativa, ideacional, de promoção de uma sociedade melhor está claramente intrínseca no processo apontado pelas autoras.

Nesse sentido, “as redes de ativismo transnacional encorpam simultaneamente elementos da agência e da estrutura” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 5, traduzido pelo autor). Assim, ao tratar de como padrões de interações entre organizações e indivíduos, remete-se a ideia de estrutura, e ao ponderar sobre como as redes desempenham um tipo de ativismo que não seja redutível aos seus componentes, estamos considerando-as como atores. (KECK; SIKKINK, 1998). Portanto, para as autoras, as redes de ativismo transnacional evocam “dimensão estruturada e estruturante nas ações desses agentes complexos, que não só participam de novas áreas de política como também as moldam” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 4, traduzido pelo autor).

Na gama de atores de redes de ativismo transnacionais, proposta pelas autoras, estão:

Organizações não governamentais nacionais e internacionais sejam de pesquisa ou de ativismo; movimentos sociais locais; fundações; mídia; igrejas; uniões de comércio; intelectuais; organizações intergovernamentais internacionais e regionais; partes do executivo e legislativo dos governos (KECK; SIKKINK, 1998, p. 9, traduzido pelo autor).

Observa-se, assim, uma grande pluralidade de possíveis atores que possam fazer parte de rede de ativismo. Contudo, conforme as autoras esclarecem,

Nem todos esses estarão presentes em cada rede de interesse. As primeiras pesquisas sugerem, contudo, que as ONGs internacionais e nacionais desempenham um papel central em todas as redes de ativismo, geralmente iniciando ações e pressionando os atores mais poderosos a tomar posições. As ONGs introduzem novas ideias, fornecem informações e fazem lobby para mudanças nas políticas. (KECK; SIKKINK, 1998, p. 9, traduzido pelo autor).

As redes funcionam como articuladores políticos globais, compartilhando valores, informações e serviços, por meio de uma densa rede de conexões formais e informais, seja em contexto doméstico ou internacional, construindo novas relações entre atores nacionais e internacionais, governamentais ou não governamentais. Essas redes acabam por multiplicar os canais de acesso à política global.

As redes de ativismo buscam influenciar outros atores e estruturas por meio de estratégias que incluem esforços de persuasão, socialização e pressão. De acordo com a tipologia estabelecida por Keck e Sikkink, as táticas das redes incluem política de:

a) informação (habilidade de gerar, rapidamente e com credibilidade, informações politicamente úteis e direcioná-las para onde terão maior impacto); b) simbolismo (habilidade de recorrer a símbolos, ações ou histórias que façam sentido para pessoas que muitas vezes estão distantes umas das outras); c) alavancagem (habilidade de recorrer a atores poderosos para conseguir uma situação na qual os membros mais fracos de uma rede provavelmente não teriam influência); e d) *accountability* (esforço para fazer com que os atores poderosos mantenham-se fiéis às políticas ou princípios previamente declarados) (KECK; SIKKINK, 1998, p. 16, traduzido pelo autor).

Dependendo do contexto da ação das redes de ativismo, um ou outro elemento, acima descritos, podem simultaneamente estar vinculados. Importante destacar é que os atores dessas redes buscam dar visibilidade a suas causas. O contexto social e político em que cada campanha ativista é desenvolvida também influencia o processo, e deve ser considerado.

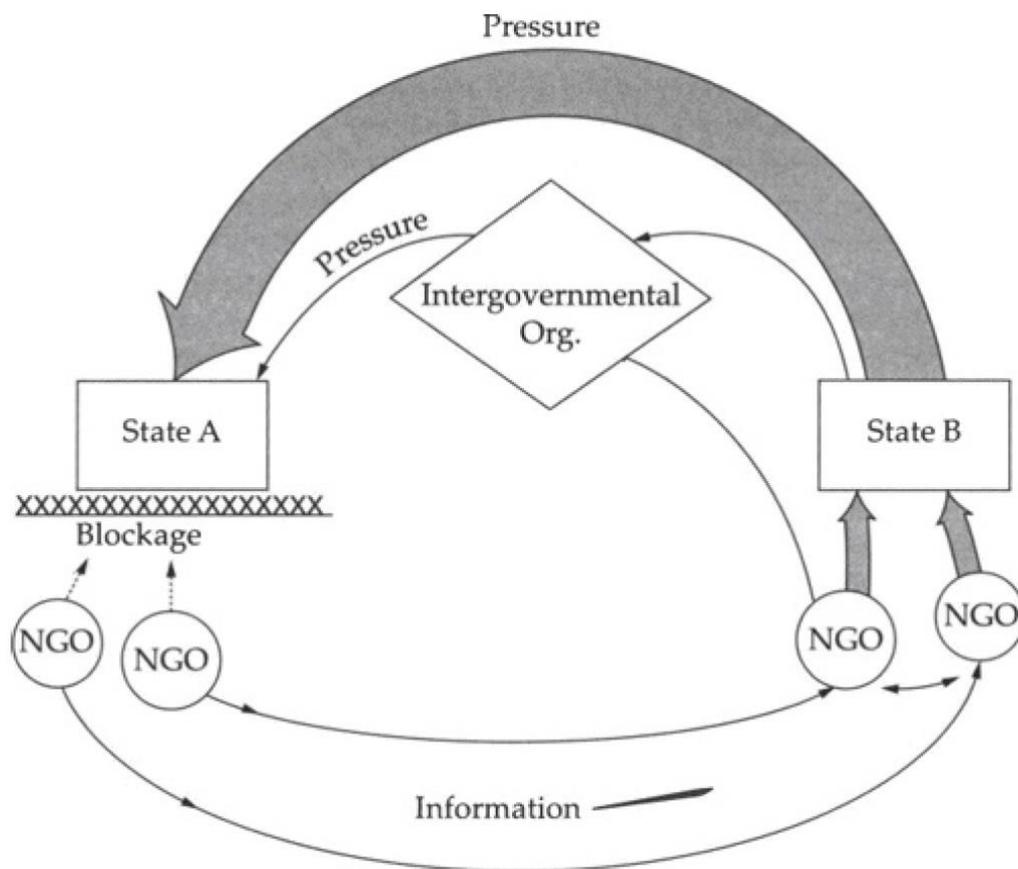
Para Keck e Sikkink, as redes de ativismo transnacionais podem surgir, geralmente, em três contextos: a) quando “os canais entre grupos nacionais e seus governos são bloqueados ou impedidos ou onde tais canais são ineficazes para resolver um conflito, pondo em movimento o ‘padrão bumerangue’ de influência” (1998, p. 12, traduzido pelo autor), que elas entendem como característico das redes de ativismo; b) quando há o envolvimento de empreendedores normativos em campanhas de redes de ativismo; e c) em “conferências e outras formas de contato internacional [em que se] criam arenas para formar e fortalecer redes” (1998, p. 12, traduzido pelo autor). Assim, quando meios de comunicação entre os atores domésticos estiverem bloqueados, os ativistas em rede podem buscar a arena internacional para dar maior visibilidade a suas causas. Para elas, as “estratégias bumerangue” são mais comuns em situações em que o alvo do ativismo seja uma política doméstica ou um comportamento de um Estado específico.

Nesse sentido, o “padrão bumerangue” diz respeito a um padrão de interação no qual ONGs estabelecem vínculo com outros atores transnacionais, tendo como base normas internacionalmente reconhecidas. Esse padrão de influência seria característico das redes transnacionais que buscam influenciar o comportamento de um Estado. Utilizando-se desse padrão, atores das redes de ativismo buscam influenciar e reduzir a

resistência política e/ou social à suas demandas. Ou seja, atores da sociedade civil buscam alterar o comportamento de atores estatais, alavancando ações de outros atores da sociedade civil em um ambiente burocrático estabelecido em organizações internacionais (KECK; SIKKINK, 1998). Esta abordagem é um quadro conceitual que expõe como os atores da sociedade doméstica formam alianças com grupos internacionais e com organismos internacionais governamentais, a fim de pressionar um determinado Estado repressivo a suas demandas.

A figura abaixo apresenta o efeito bumerangue, tal qual fora desenvolvido por Keck e Sikkink em 1998.

FIGURA 2.5 – EFEITO BUMERANGUE – PERSPECTIVA TRADICIONAL



Fonte: Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998, p. 13).

Aprende-se, pela imagem, que o Estado A bloqueia o acesso de organizações internamente; essas ONGs recorrem à rede que estabelecem com outros atores da sociedade civil, “cujos membros pressionam seus próprios Estados e (se for relevante)

uma terceira organização, que por sua vez pressionam o Estado A” (KECK, SIKKINK, p. 13, traduzido pelo autor).

O “padrão bumerangue” é um modelo particularmente interessante para se analisar de que forma as ONGs usam OIGs como um meio de influenciar os Estados Membros. Os grupos nacionais, as ONGs nacionais e os movimentos sociais se ligam às ONGs internacionais, que, então, estabelecem vínculos com organizações intergovernamentais ou outros Estados para pressionar e influenciar os atores que violam as normas.

As autoras sugerem analisar o nível de influência de redes de ativismo em cinco estágios:

a) pautando debates e inserindo os temas na agenda; b) encorajando discursos abertos de Estados e outros atores políticos (no sentido de apoiar a causa); c) causando alterações processuais tanto em nível internacional quanto no doméstico; d) interferindo em políticas; e e) influenciando mudanças no comportamento de Estados-chave (KECK; SIKKINK, 1998, p. 201).

Para Keck e Sikkink,

As redes geram atenção a novas questões e ajudam a definir agendas quando provocam atenção da mídia, debates, audiências e reuniões sobre questões que anteriormente não tinham sido assunto de debate público. Uma vez que os valores são a essência das redes de advocacia, esta fase de influência pode exigir uma modificação do "contexto de valor" em que os debates políticos ocorrem (KECK; SIKKINK, 1998, p. 25, traduzido pelo autor)

Portanto, em síntese, as redes de ativismo transnacionais são articulações importantes na defesa de políticas globais porque criam estruturas de integração para que as organizações possam compartilhar seus objetivos. Ao estabelecerem uma rede, os atores da sociedade civil podem pressionar os Estados a mudarem suas práticas, mantendo seu posicionamento ao escrutínio internacional ou responsabilizando os governos ou instituições por compromissos e princípios anteriores que eles endossaram. Os Estados, por sua vez, veem os atores sociedade civil como instrumentais para assegurar apoio e cumprimento das normas internacionais de direitos humanos. (KECK; SIKKINK, 1998).

Por fim, não se pode deixar de apontar a relevância da discussão sobre a utilização normativa para alteração de comportamento de Estados, sobretudo quando se aborda normas tão sensíveis ao tema da soberania, como a Responsabilidade de Proteger.

Para as autoras, as redes de ativismo transnacionais “desafiam as noções tradicionais de soberania” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 35, traduzido pelo autor). As autoras já antecipam um entendimento acerca da soberania, que seria mais tarde desenvolvido pelos empreendedores normativos da R2P. Segundo elas, “as reivindicações sobre a soberania são enérgicas, representam normas compartilhadas, compreensões e expectativas que são constantemente reforçadas através das práticas dos Estados, e pelas práticas de atores não estatais” (KECK E SIKKINK, 1998, p. 35-36, traduzido pelo autor). As questões que ultrapassam os limites territoriais dos Estados, ou os assuntos que antes eram tratados essencialmente no nível doméstico, passam a ser debatidos em âmbito global, e certamente desafiam o tradicional entendimento por soberania. Quando esses temas são abordados em OIs e estão sujeitos às estratégias bumerangue de alteração de comportamentos, atores globais podem atuar assertivamente nas relações internacionais, até mesmo alterando comportamento de Estados.

Por fim, recorda-se que esta tese não utiliza a ferramenta teórica elaborada por Keck e Sikkink de forma acrítica. Busca-se apontar possíveis avanços sobre a questão. Conforme já sinalizado, a análise das autoras possui um foco demasiadamente estadocêntrico. As autoras dizem que a inovação de seu estudo sobre redes de ativismo transnacionais é inferir

A capacidade de atores internacionais não tradicionais de mobilizar estrategicamente informações para ajudar a criar novas questões e categorias para persuadir, pressionar e impulsionar organizações e governos muito mais poderosos (KECK; SIKKINK, 1998, p. 2, traduzido pelo autor).

A abordagem do efeito bumerangue lança luz, de fato, sobre o papel das redes transnacionais de advocacia como empreendedores políticos. No entanto, esta perspectiva subjuga a relevância da dinâmica de constante construção e reconstrução da norma. Esta forma linear de perspectiva não coloca em evidência a noção discursiva de norma como um processo. A proposta de Keck e Sikkink (1998), para Krook e True (2010), não enfatiza (ou reconhece) a representação dinâmica das normas “uma vez que [para Keck e Sikkink] uma norma é criada, ela não é mais vulnerável à contestação: ao longo do tempo, ela simplesmente se torna parte da cultura política mais ampla” (KROOK; TRUE, 2010, p. 107-108, traduzido pelo autor).

Adicionalmente, Keck e Sikkink (1998) focam no impacto que os atores não estatais possuem em governos específicos, negligenciando a importância que as redes de

ativismo transnacional podem ter na relação entre instituições intergovernamentais. Ou seja, para elas, o Estado é a principal via de mudanças para o ativismo transnacional (BRAGA, 2011). A proposta deste trabalho busca alargar o conceito de empreendedorismo normativo, seja reconhecendo como tal os indivíduos e as redes transnacionais, além das ONGs ou de Estados específicos. Adicionalmente, o foco da ação desses atores políticos ocorre não só com o objetivo de alterar a percepção normativa de Estados, mas também de atores da sociedade civil e da própria estrutura organizacional das Nações Unidas.

Sidney Tarrow (2005), por exemplo, propõe uma metodologia mais ampla, reforçando a possibilidade de estabelecimento de políticas por meio do acesso institucionalizado⁹⁵ e a ação direta.⁹⁶ De fato, novos mecanismos e processos por vezes escampam das delimitações nacionais e internacionais (em termos institucionais), podendo levar à fusão entre ativismo doméstico e internacional (TARROW, 2005). A evolução tecnológica trouxe ferramentas mais rápidas de comunicação, maior acesso à educação, redimensionamento das possibilidades de transportes. Esses processos facilitam o surgimento de grupos de ativismos cosmopolitas (ou transnacionais), uma vez que as fronteiras nacionais já não representam barreiras para o fluxo de pessoas, informação e conhecimento, como antigamente.

É compreensível que as autoras tenham focado na alteração de comportamento de Estados, uma vez que, nos direitos humanos (foco da análise de Keck e Sikkink), os principais fiadores e transgressores de tais direitos são os próprios Estados. Porém, mesmo na seara dos direitos humanos, os atores não estatais têm desempenhado papel importantíssimo no esforço de influenciar os padrões burocráticos globais na ONU e da ONU. No caso específico de empreendedores normativos, conforme será visto, é destacadamente relevante a influência desses atores na institucionalização normativa na organização.

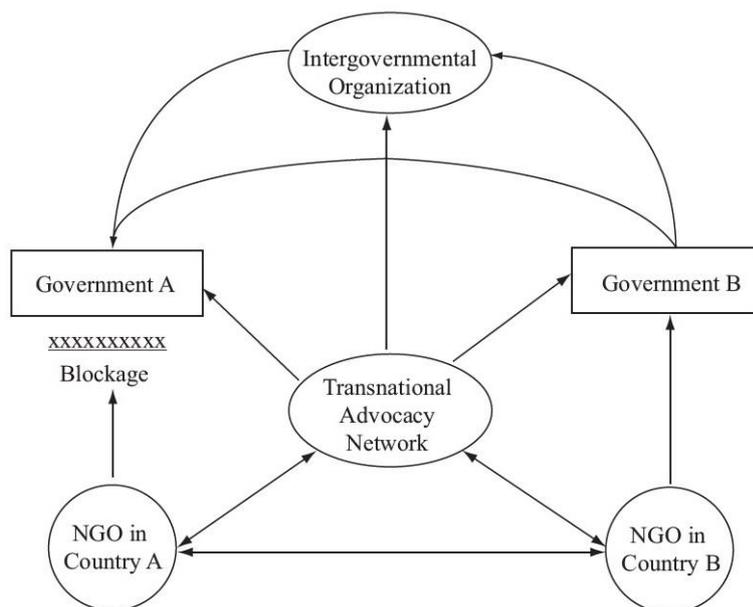
⁹⁵ Quanto maior a arquitetura institucional e mais densa a burocracia de uma Organização, maior a possibilidade de atores em rede influenciarem outros atores internacionais (TARROW, 2005). TARROW, Sidney. **The New Transnational Activism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

⁹⁶ Para o autor, "na ação direta gravitam instrumentos tradicionais como a greve, mas também inclui inovações como eventos de protesto baseados na comunidade que são difíceis de reprimir pelas autoridades sem atrair críticas públicas" (TARROW, 2005, p.55, traduzido pelo autor).

Petter Willetts (2011) propõe outra expansão no quadro analítico realizado pelas autoras. No diagrama original de Keck e Sikkink (1998), as ONGs do “Estado A” que não conseguem ter acesso ou influência sobre seu próprio governo procuram obter o apoio de atores não estatais no “Estado B”. Contudo, segundo Willetts, o ativismo transnacional é mitigado uma vez que as ONGs do Estado A não apelam a sua capacidade de influência em organismos intergovernamentais. Logo, para o autor, sobrevalorizar a relação (seta da figura) bilateral em decorrência da relação com uma organização multilateral não reflete a realidade de algumas redes de ativismo transnacional (WILLETTS, 2011). Em realidade, conforme será apontado, não reflete as relações que os empreendedores normativos da R2P estabelecem com a ONU.

Willetts (2011, p. 133, traduzido pelo autor) propõe uma nova “versão pluralista global do diagrama” que trata do padrão bumerangue. A figura abaixo apresenta a revisão conceitual, realizada por Willetts (2011) sobre o efeito bumerangue.

FIGURA 2.6 – EFEITO BUMERANGUE REVISADO.



Fonte: Peter Willetts (2011, p 133).

O novo diagrama demonstra um aumento no número de possibilidades de rota para o bumerangue. Willetts (2011, p. 133, traduzido pelo autor) afirma que “se os meios de comunicação também foram incorporados no diagrama, refletir-se-ia a complexidade do leque de rotas transnacionais”. Para o autor, Keck e Sikkink, ao usarem a literatura de

movimentos sociais, “colocaram principalmente a atenção para o enquadramento das questões e deram pouca atenção explícita à estrutura de oportunidades” (2011, p. 133, traduzido pelo autor). A aproximação do ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas) de atores não estatais e as revisões de métodos de trabalho, tanto na AGNU quanto no CSNU (analisadas no quarto capítulo), são fatos que corroboram as premissas de Willetts.

As próprias autoras (1998, p. 12, traduzido pelo autor) afirmam que “conferências e outras formas de contato internacional” são contextos adequados em que se “criam arenas para formar e fortalecer redes”. Nesse sentido, a própria ONU e outros importantes fóruns intergovernamentais são espaços cruciais para o ativismo transnacional. Para Willetts (2011), as Nações Unidas criaram plataformas organizacionais que constituem verdadeiras estruturas permanentes para a atuação de ONGs. Ele recorda ainda que

A maioria das redes de ativismo transnacional foi criada com o propósito específico de fazer lobby junto a OIs, ou de usar uma OI já existente para criar uma nova instituição intergovernamental (WILLETTS, 2011, p. 133, traduzido pelo autor).

Nesse sentido, a rede de ativismo transnacional é legitimamente articuladora de lobby em uma Organização Intergovernamental existente ou ainda utilizando das estruturas de uma OI para criar uma nova instituição.

Jackie Smith aponta três funções-chave desempenhadas por essas relações:

Primeiro, ajudam a cultivar os círculos eleitorais das instituições multilaterais num contexto em que não há partidos políticos, eleições ou agências burocráticas para promover a legitimidade ou justificar a existência dessas instituições. Segundo, os movimentos sociais e suas redes de alianças mais amplas ajudam a gerar novas ideias e propostas para iniciativas multilaterais cooperativas. Terceiro, os movimentos sociais ajudam a promover o multilateralismo, fortalecendo a correspondência entre as normas internacionais e as práticas nacionais e locais (SMITH, 2008, p. 90-91, traduzido pelo autor).

Conforme análise de Willetts (2011), para Smith (2008) existem três principais funções desempenhadas por essas relações desenvolvidas por redes de ativismo transnacional e OIs: “as redes fornecem círculos eleitorais para promover a legitimidade das instituições multilaterais; geram novas propostas de cooperação multilateral; e reforçam a transferência de normas globais para práticas nacionais e locais” (SMITH, 2008, p. 90-91 *apud* WILLETTS, 2011, p. 134, tradução do autor).

Faz-se, por fim, uma última crítica ao trabalho de Keck e Sikkink (1998). As autoras focam sua atenção em questões normativas e compartilhamentos de valores por todos os atores em rede. Ou seja, o valor do “ativismo político-normativo” é central na análise das autoras. Contudo, numa análise mais ampla de rede transnacional, muitas ONGs, especialistas e profissionais liberais não compartilham os mesmos valores, não obstante, estabelecem relações relevantes entre si. Conforme diz William DeMars (2015), os parceiros dos atores de redes transacionais da sociedade civil global devem ser considerados. Para ele, algumas vezes, esses parceiros estabelecem serviços, das mais variadas ordens, sem, no entanto, compartilhar do ativismo das redes.

Esta tese entende que a crítica apontada por DeMars (2015) é bastante relevante num estudo amplo e plural de redes transnacionais que envolvem a interação de ONGs e outros tipos de atores. Contudo, acredita-se que na questão específica da institucionalização da Responsabilidade de Proteger nas Nações Unidas, esses aspectos levantados pelo autor não comprometem a utilização da metodologia proposta por Keck e Sikkink e alargada por Smith e Willetts.

2.6 Análises parciais e síntese do argumento

Apresentaram-se nesta seção as ferramentas teóricas sobre o ciclo de vida das normas, destacando-se a função de empreendedores normativos nos processos de persuasão, sociabilização e institucionalização das normas. Buscou-se alargar as conceitualizações sobre esse processo, inserindo no debate dois elementos: a perspectiva discursiva de co-constituição entre agente e estrutura e a constância deste processo.

A compreensão de fluidez e de dinamismo no processo de empreendedorismo normativo é essencial para analisar os desdobramentos sociais e políticos desde 2001, quando o conceito de R2P é formulado, até 2015, período em que se encerra o marco temporal desta análise. Conforme se inferiu neste capítulo, o empreendedorismo normativo pode ocorrer antes mesmo do ponto de inflexão (em termos de ciclo de vida das normas) e continua após sua institucionalização. Isso será uma marca da evolução normativa evidenciada nos próximos capítulos.

Por fim, postula-se que a trajetória evolutiva de uma norma não deve ser compreendida numa visão estática ou linear. Conforme será observado no caso da R2P,

existe um dinamismo acentuado no processo de amadurecimento normativo que leva, com recorrência, empreendedores normativos a agirem, ao longo dos anos, nos processos de convencimento de outros atores da importância de dita norma para as RI, de institucionalização e sociabilização, como de internalização da norma nos diferentes órgãos das Nações Unidas. Observar-se-á, nos próximos capítulos, que, em alguns casos, os empreendedores normativos atuam como catalizadores no processo de institucionalização da norma, inferindo celeridade a esse processo.

Pelas ferramentas analisadas nessa seção, pode-se verificar, em capítulos posteriores, como os empreendedores normativo trabalharam na institucionalização da norma da Responsabilidade de Proteger, especialmente no que concerne às Nações Unidas. Ficará evidente que, por meio de uma rede plural de empreendedores, a norma adensará sua institucionalização durante o período analisado. Além disso, buscar-se-á destacar o processo de disseminação de conhecimento sobre o conceito de Responsabilidade de Proteger (e posteriormente sobre a norma de R2P), direcionando essas informações para ambientes políticos em que pudessem ter maior impacto (AGNU, CSNU, ONGs, *Think Tanks* etc.).

Parte II – O papel dos empreendedores normativos no processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger

A primeira seção apresentou, inicialmente, a ideia de comunidade internacional como uma grande conformação contínua, composta por agentes e estrutura que se co-constituem em um processo dinâmico e plural. Considerou-se, em seguida, o empreendedorismo normativo como uma tarefa contínua dentro do ciclo de vida das normas que almeja por persuasão e sociabilização institucionalizá-las.

A segunda parte desta tese analisará o processo de institucionalização da norma de Responsabilidade de Proteger nas Nações Unidas, desempenhado por ativistas normativos, levando, também, em consideração a importância da criação de instituições não governamentais no seio da sociedade civil. Nesse sentido, o processo de co-construção entre agentes e estruturas, que abraçam a ONU como um todo, seus órgãos específicos, seus funcionários, suas práticas burocráticas, Estados membros, organismos internacionais, representantes da sociedade civil, e até mesmo alguns indivíduos específicos, está amplamente amparado na percepção discursiva de comunidade internacional, analisada anteriormente. Para isso, utilizam-se ferramentas analíticas do método conhecido por *process tracing*. Objetiva-se com isso identificar, durante o delineamento do processo de institucionalização normativo da R2P, quais atores foram relevantes e como eles agiram.

Assim, o terceiro capítulo desta tese trata sobre o ativismo em prol da formulação do conceito de Responsabilidade de Proteger e sua subsequente sociabilização na comunidade internacional. Posteriormente, o quarto capítulo analisa o processo de empreendedorismo normativo que buscou adensar o processo de institucionalização da R2P.

O processo de delineamento temporal da institucionalização da R2P possibilitará evidenciar quais os atores se destacaram na função de empreendedorismo normativo e como eles agiram para esse fim.

Antes de adentrar no terceiro capítulo, cabe destacar os contextos históricos e institucionais do início do milênio que propiciaram o desenho normativo da Responsabilidade de Proteger e de sua institucionalização. Conforme visto, novas normas políticas internacionais costumam surgir em momentos de grandes alterações no contexto

mundial. Ou seja, elas não aparecem num vácuo. As novas normas são construídas ativamente por atores políticos que possuem percepção adequada sobre as expectativas de sua comunidade (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Assim, como o surgimento de novas normas, a constituição de empreendedores normativos tampouco separa-se do contexto histórico, político e institucional em que atuam.

Conforme estudado em trabalhos anteriores deste autor, a Responsabilidade de Proteger emerge em uma conjuntura política de grande descrédito da capacidade das Nações Unidas em responder à grande crises humanitárias. Recorda-se que,

Com o fim da Guerra Fria, as questões relativas à segurança internacional mudaram radicalmente, e observou-se que na remoção dos entraves característicos da bipolaridade, várias situações de conflito armado irromperam. Não houve erradicação definitiva dos conflitos interestatais no cenário internacional, mas observou-se, no entanto, uma tendência no aumento de conflitos internos nos Estados, opondo etnias, religiões, culturas, facções regionais que, até então, conviviam juntas, ainda que pela imposição da força do Estado (ROCHA, 2013, p. 76).

O fim do embate bipolar não expôs somente os mais fracos, mas a comunidade internacional e seu sistema de segurança coletiva. Ou seja, o contexto expunha crises que desafiavam a capacidade da comunidade internacional de agir de maneira rápida e decisiva frente ao cometimento de atrocidade em massa. Nesse cenário, quatro grandes crises colocariam em xeque a capacidade da ONU em reagir à crises humanitárias interna aos Estados: Somália, em 1992; Ruanda, em 1994; e Bósnia, em 1995, e, finalmente, Kosovo em 1999.⁹⁷ Essas crises evidenciaram a paralisia da ONU “em torno do debate da forma de agir, ou por divergências sobre os limites da soberania estatal” (ROCHA, 2015, p. 4). A comunidade internacional ficara dividida “entre aqueles que insistiam em um ‘direito de ingerência humanitária’ e aqueles que viam na doutrina uma infração indefensável da soberania do Estado” (ROCHA, 2015, p. 14).

⁹⁷ Conforme trabalho anterior, “o desastre da intervenção na Somália em 1992, a resposta desastrosamente inadequada para o genocídio em Ruanda em 1994, e a total incapacidade da presença da organização para impedir a limpeza étnica na Bósnia em 1995 inseriram o debate sobre o ‘direito de intervenção humanitária’ na agenda internacional. (...) Em 1999, o CSNU falhou em não conseguir definir uma ação que pudesse impedir a ‘limpeza étnica’ no Kosovo, fato que levou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a realizar um bombardeio aéreo sem autorização do CSNU. A comunidade internacional se dividiu mais uma vez entre aqueles que denunciaram o ato como ilegal e outros que argumentavam que a legalidade importava menos do que o imperativo moral de salvar vidas. O ocorrido no Kosovo incitou a sociedade a buscar novas soluções a esse grande impasse no seio das relações internacionais. Mais especificamente, o ponto nevrálgico das discussões encontrava-se em quando é pertinente, ético, e ainda, moralmente aceitável, que os Estados ou as organizações internacionais (OIs) tomem medidas coercitivas, incluindo, se necessário, uma ação militar, contra outro Estado para proteger as populações” (ROCHA, 2015, p. 4-5).

De acordo com as seção que seguem, será sob o manto da vergonha da comunidade internacional em responder adequadamente às tragédias humanitárias que se desenvolverá o conceito de soberania responsável. Porém, não era somente o sistema de segurança coletivo que estava em questão. Havia uma grande discussão sobre a necessidade de reforma nas estruturas onusianas como um todo. Conforme atesta Antônio Celso Alves Pereira, “a necessidade de empreender uma ampla reforma das Nações Unidas está na agenda internacional desde os dias imediatos ao fim da Guerra Fria” (ALVES PEREIRA, 2007, p. 45).

O momento histórico trouxe ao debate internacional questões sobre legitimidade, transparência, *accountability*, democratização do processo decisório e o financiamento das estruturas onusianas. Monica Herz (1997), por sua vez, considera que o debate sobre a reforma das Nações Unidas tinha seis principais

Eixos políticos e conceituais, ou seja, a necessidade de flexibilizar o conceito de soberania, os problemas operacionais da organização, a cooperação com organizações regionais, a democratização da ONU e seu papel no fomento ao desenvolvimento (HERZ, 1999, p. 79).

Em termos de segurança internacional, repensava-se desde a forma de realizar Operações de Manutenção da Paz à reforma do Conselho de Segurança, propriamente dito. Ou seja, instalava-se uma profunda crise institucional nas Nações Unidas.

Kofi Annan, por sua parte empreendeu três grandes iniciativas para tentar levar a cabo reformas na instituição: o estabelecimento de um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, a criação do Grupo Cardoso e do Grupo Sachs.⁹⁸ Segundo Alves Pereira (2007)

Com base nas recomendações do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, e nas sugestões dos Relatórios Cardoso e Sachs, o secretário-geral Kofi Annan encaminhou à Assembleia Especial Comemorativa dos 60 anos das Nações Unidas o projeto de reestruturação do organismo, condensado no relatório *Uma Liberdade mais Ampla – Rumo à Segurança, Desenvolvimento e Direitos*

⁹⁸ O Painel de Alto Nível buscou identificar, “ao lado de antigos e persistentes conflitos, as novas situações e as novas ameaças que flagelam os indivíduos e as nações neste século XXI, protestando, entre outras coisas, por ações multilaterais que favoreçam a segurança biológica. O relatório reafirma o conceito de que ‘pobreza é também questão de segurança, além do problema do desenvolvimento’” (ALVES PEREIRA, 2007, p. 48). O Grupo Cardoso teve como “missão de estudar e fazer recomendações sobre formas de melhorar a interação entre a sociedade civil e as Nações Unidas” (p. 49). O Grupo Sachs “teve como objetivo avaliar e sugerir formas de cumprir as Metas do Milênio constantes da Declaração do Milênio das Nações Unidas” (p. 50) ALVES PEREIRA, Antônio Celso. A reforma das Nações Unidas e o sistema internacional contemporâneo. In: **Jornadas de direito internacional público no Itamaraty**. Brasília: FUNAG, 2007.

Humanos para Todos, e do qual constam, entre outras propostas, a reforma do Conselho de Segurança e dos demais órgãos principais da ONU, bem como a criação do Conselho de Direitos Humanos e as sugestões para tornar efetivo o cumprimento dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ALVES PEREIRA, 2007, p. 50).

Em realidade, esse processo de busca por reformas institucionais não era um processo circunscrito somente à ONU, atingia grande parte das instituições de governança global.⁹⁹ Conforme esclarece Eugênio Garcia,

A bem da verdade, desde a intensificação do debate na década de 1990, foram registrados alguns avanços na reforma da ONU no nível micro, administrativo e operacional, e também no que se refere à sua estrutura macro, organizacional, como o estabelecimento do Conselho de Direitos Humanos e a decisão de criar a Comissão de Consolidação da Paz. Começaram igualmente mudanças nas estruturas de governança global no aspecto econômico, com a criação do G-20 financeiro e a revisão do sistema de quotas e representação nas instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial). No entanto, esses movimentos de reforma não alcançaram o cerne do Conselho de Segurança e a esfera da segurança internacional, de valor estratégico, continua presa ao status quo (GARCIA, 2013, p. 126-127).

Em relação ao Conselho de Segurança, os debates sobre uma reforma e ampliação de sua membresia tornaram-se consistentes, contudo esbarram em dificuldades impostas pelos membros permanentes. Após a reforma com o CSNU passara em 1963, nunca mais Conselho conseguiu, em termos de membresia, acompanhar as profundas alterações na política mundial (HOSLI et al, 2011). De fato, o órgão “não reflete as realidades geopolíticas, econômicas e demográficas do sistema internacional presente” (HOSLI et al, 2011, p. 165). Porém, Mariana Baccarini (2016), esclarece que a dificuldade em democratizar o CSNU e ampliar sua composição não impediu que houvesse outra sorte de evolução institucional no órgão. Para a autora,

A dificuldade de se reformar formalmente o Conselho de Segurança das Nações Unidas não impediu que ocorresse no órgão uma reforma informal de seu processo decisório, envolvendo seus métodos de trabalho. A busca por maior participação, accountability e transparência

⁹⁹ Joseph Nye, faz ponderações bastante interessante sobre uma possível reforma da ONU e de outras instituições. O autor considera que “a reforma das Nações Unidas ou o desenvolvimento de novas instituições oferece novas maneiras de os Estados atuarem entre si, assim como para os protagonistas não estatais facilitarem a cooperação. Em alguns casos, as redes transnacionais de autoridade governamentais fomentarão essa cooperação, em outro, coalizões mistas de governos e protagonistas privados farão o trabalho.” (NYE, 2009, p. 339). O autor complementa, afirmando que “redes híbridas que combinam representantes governamentais, intergovernamentais e não governamentais têm a probabilidade de desempenhar um papel maior no futuro.” (p. 340). Esse argumento parece bastante pertinente na análise da evolução normativa da R2P e de seu respectivo empreendedorismo normativo. NYE, Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo, 2009.

nos trabalhos da principal organização internacional, responsável pela paz e segurança internacionais, é objetivo não somente de Estados não membros do órgão como também de seus membros não permanentes, que questionam incessantemente a dominância dos membros permanentes no processo de tomada de decisão (BACCARINI, 2016, p. 2).

Ainda, segundo a autora,

Se reformas na Carta são difíceis de serem conseguidas, várias modificações dos métodos de trabalho do CSNU ocorreram, aumentando a abertura e a accountability do órgão, assim como possibilitando diferentes inputs na tomada de decisão (WEISS, 2003) (BACCARINI, 2016, p. 3)

Infere-se, portanto, que “o processo de tomada de decisão do Conselho de Segurança da ONU vem sofrendo ao longo das décadas diversas alterações em seus métodos de trabalho, em relação direta com a dificuldade de se reformar formalmente o órgão (BACCARINI, 2016, p. 14). A discussão sobre esse tipo de reforma será abordada em maior profundidade no capítulo quatro, na seção que trata sobre a Fórmula Arria.

Buscou-se nesta introdução à Parte II desta tese apontar que a elaboração do conceito de R2P, sua institucionalização e o empreendedorismo normativo, desenvolvido por agentes políticos engajados com a norma, emergiu num terreno fértil, em um contexto histórico e institucional favorável à questão. Conforme dito, os dois próximos capítulos versam sobre o delineamento de processo de elaboração do conceito de Responsabilidade de Proteger e da institucionalização da norma.

Capítulo 3 – Articulação do Consenso: O papel dos empreendedores normativos na elaboração da Responsabilidade de Proteger

Este capítulo apresenta a trajetória que marcou a elaboração do conceito da Responsabilidade de Proteger. Antes, contextualiza a evolução da noção de soberania estatal, para demonstrar como empreendedores normativos atuaram na formulação do conceito de R2P em 2001. Conforme será visto, trata-se de uma ideia que se apresenta como um meio-termo entre a proteção de civis e o respeito à soberania estatal.

A abordagem conceitual da doutrina da Responsabilidade de Proteger alterou a percepção da soberania, afastando os termos “dever” ou “direito de ingerência” que salientavam o papel dos países interventores, ressaltando o direito de quem necessita proteção. Nesta seção, defende-se que a R2P modificou a percepção do propósito da ação, do sujeito ativo, ou seja, do ator empreendedor da proteção, para o sujeito passivo, o beneficiário da proteção.

Busca-se, especificamente, apontar os principais articuladores políticos que trabalharam para que a necessidade de encarar os desafios humanitários do final da década de 1990 levasse a um empreendimento político capaz, por sua vez, de atingir apoio suficiente para gerar um conceito que obtivesse consenso entre os diversos atores políticos, em especial, no seio da Assembleia Geral das Nações Unidas. Realiza-se, portanto, um delineamento do processo temporal da evolução da ideia de soberania responsável ao consenso possível sobre a Responsabilidade de Proteger, identificando quem foram os principais empreendedores normativos e como eles desempenharam tal função.

3.1 – Ativismo humanitário e as Revisões do Conceito de Soberania

Inicialmente, entretanto, realiza-se um breve balanço histórico da evolução do conceito de soberania estatal, para melhor compreender-se o contexto do início do milênio no qual a ideia de Responsabilidade de Proteger emergiu. Desde pronto, será possível verificar que empreendedores normativos de outras normas ou instituições foram importantes no processo de flexibilização da ideia de soberania do Estado.

3.1.1 Perspectiva histórica da evolução do conceito de soberania

A evolução histórica e conceitual apresentada a seguir visa estabelecer uma linha de raciocínio fundamental para a compreensão da apreciação do indivíduo nas relações internacionais contemporâneas. Por certo, não se pretende realizar tal análise exaustivamente, mas apontar os principais fatos e conceitos.

Demonstra-se, a seguir, a crescente tensão entre os fundamentos de legitimidade de poder e a percepção de que grandes crises humanitárias podem atentar contra a segurança regional e internacional. Acredita-se que seja a partir dessa perspectiva que não só os Estados, mas uma pluralidade de atores, desempenharam um papel importante na reformulação dos princípios de proteção humanitária. Para tal, convém examinar a evolução do conceito de soberania: de algo indivisível a uma noção flexível, ou mesmo compartilhada. Considera-se que a origem da noção da soberania relaciona-se com a tensão entre guerra e paz, entre segurança e insegurança (ROCHA, 2015b).

Abordar conceitualmente a soberania não é tarefa fácil. Ela tem sido princípio estrutural da política mundial há algumas centenas de anos. É um conceito problemático (KRASNER, 2001), que evoca constantes desafios intelectuais. É uma ideia bastante controversa, que não implica apenas a autoridade legítima, mas também a capacidade de execução (BADESCU, 2001) dos atores envolvidos. Não obstante, “o princípio está no coração do direito consuetudinário internacional e foi consolidado, contemporaneamente, pela Carta das Nações Unidas” (ROCHA, 2013, p. 32).

Dentre todas as questões relevantes sobre o tema, tem-se como norte sua finalidade, ou seja, o propósito final da ideia de soberania. No certame, a questão de paz e segurança aos indivíduos e, conseqüentemente, a defesa das estruturas sociais e políticas que os organizam está no coração do debate, e não o inverso.

A ideia do exercício absoluto do poder por um governante perpassa a história das civilizações humanas. No entanto, para compreender os atuais debates sobre a soberania, com frequência, tem-se como marco temporal o século XVII. Esse período é

importante, pois há a emersão do conceito moderno de Estado¹⁰⁰, que reorganiza a política entre as nações.¹⁰¹

O confronto entre o poder soberano e o individualismo do século XVII foi o ponto de partida das revoluções modernas. A afirmação da liberdade do indivíduo frente à sociedade provocou tensão dialética entre o individual e o universal.¹⁰² Os caminhos trilhados pela soberania desde sua sistematização teórica até o fim da era Moderna passaram por diversas inflexões e mudanças. Observa-se um dualismo histórico: ora a soberania fortalece o poder do Estado, ora a ideia de que soberania busca fortalecer as liberdades e assegurar os direitos dos indivíduos (ROCHA, 2015b). As revoluções liberais (Industrial e Francesa) são exemplos clássicos da afirmação do individualismo na política moderna.

Surgem, nesse contexto importantes contribuições teóricas sobre o tema. Dentre elas, destacam-se três grandes filósofos. O francês Jean Bodin¹⁰³ (1529-1596) buscou compatibilizar o poder absoluto do Estado com o respeito às liberdades dos indivíduos, ao traçar limites de atuação e distinguir o público e o privado (BODIN, 2006). Por outro lado, Thomas Hobbes¹⁰⁴ (1588-1679), em o *Leviatã* (1651), afirma que, numa

¹⁰⁰ Para Thales Castro (2012, p. 36): “A característica ímpar do século XVII como marco para as Relações Internacionais – ponto de partida no *locus* histórico das considerações introdutórias – se deu não somente pela criação do conceito moderno de Estado com sua *summa potestas* (soberania) por meio do tratado assinado em Munster e Osnabruck da Paz de Westphalia (1648), mas, principalmente, pelo fato de que fora reconhecido o princípio do estadocentrismo como engrenagem mestra da política entre as nações. Além disso, este momento histórico ajudou a consolidar, atrelado ao estadocentrismo, os princípios do realismo clássico das “razões de Estado” (*raison d'état*) de Richelieu e Mazarin (...)”

¹⁰¹ Conforme trabalho anterior: “(...) são das ruínas do mundo feudal europeu que surge o sistema anárquico de unidades (Estados) soberanas. Assim, a ‘Paz de Westfália’ consolida os fundamentos do Direito Internacional contemporâneo, no que diz respeito à soberania. Após este marco inicial para o estabelecimento das bases do Estado moderno, seguiram-se outros acontecimentos relevantes para a análise da evolução do conceito de soberania. Em 1713, com a Paz de Utrecht, os Estados reafirmaram o princípio de que um Estado não pode impor sua vontade, ou ainda, intervir nos assuntos internos de outro Estado.” (ROCHA, 2015b, p. 2). ROCHA, Rafael A. **A aplicabilidade da responsabilidade de proteger na crise líbia de 2011**. II WORKSHOP DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFPR. Curitiba: UFPR, 2015b.

¹⁰² O fortalecimento dos ideais do liberalismo político e econômicos (presente na Revolução Industrial) e a afirmação da existência de uma soberania popular, concebida por iluministas (remetendo à Revolução Francesa) influenciaram o processo de reposicionamento do indivíduo na política mundial. Na contramão, ressalta-se que, após as Guerras Napoleônicas, em 1815 “o Congresso de Viena faria um contraponto às convicções revolucionárias”. Numa leitura pendular, retoma-se a perspectiva de fortalecimento do princípio da soberania dos Estados (ROCHA, 2015b, p. 3).

¹⁰³ Em 1576, Jean Bodin lança sua obra *Les Six Livres de la République*, sustentando que: “a soberania do rei é originária, ilimitada, absoluta, perpétua e irresponsável em face de qualquer outro poder temporal ou espiritual”. Contudo, o autor a subordinava ao Direito Natural (BODIN, 2006, pg. 39). BODIN, Jean. **On Sovereignty**. Editado por Julian H. Franklin. New York: Cambridge University Press, 2006.

¹⁰⁴ Resumidamente, na ideia hobbesiana, um de *Leviatã* “agregava em si as funções de legislador, juiz supremo, senhor da paz e da guerra e de todos os serviços, detinha o direito de recompensar e castigar e por

perspectiva interna ao Estado, o monopólio do emprego legítimo da violência é a essência da soberania, e numa visão externa, a anarquia revela-se como um estado de “guerra de todos contra todos” (JELLINEK, 1994). Por fim, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)¹⁰⁵, em *O Contrato Social*, em 1762, apresentou a ideia de soberania popular. Em Rousseau, existe a noção de que a vontade geral que deve ser opor à vontade particular. O autor busca conciliar os princípios democráticos e com a unidade do Estado, inserindo a liberdade do indivíduo no cerne da questão (ROUSSEAU, 2006).

No século XX, visando analisar o processo de flexibilização do conceito de soberania, numerosos autores dedicaram-se a reflexões a partir da premissa da soberania estatal, especialmente após a consolidação das Relações Internacionais como campo de estudo. Para exemplificar, destacam-se outros dois autores que também trataram de forma sistemática a questão. São eles: Stephen Krasner e Robert Jackson. Krasner (1999) listou quatro significados diferentes da noção de soberania estatal: a soberania interdependente, a soberania doméstica, a soberania westfaliana/vatteliana e a soberania legal internacional.¹⁰⁶

Conforme o autor, a soberania interdependente refere-se à capacidade dos Estados de controlar o fluxo de informações, ideias, bens e pessoas em suas fronteiras. A soberania doméstica versa sobre a capacidade de se exercer autoridade política dentro de um território, de organizá-lo internamente, remetendo à ideia de controle. Por outro lado, a soberania westfaliana trata sobre a capacidade do Estado de afastar influência de atores externos das estruturas internas de poder. Por último, a soberania legal internacional refere-se ao reconhecimento por parte da comunidade internacional do Estado como ator. (KRASNER, 1999)

último, era a fonte de todas as honras e dignidades”. (JELLINEK, 1994, p. 377 e 378). JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado**. Ed.5. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

105 Rousseau preocupa-se em como justificar a dominação do Estado frente às demandas de liberdade e igualdade. Segundo ele, “Sendo o soberano formado pelos particulares que o compõem, não pode ter interesses contrários aos deles... porque é impossível querer o corpo prejudicar todos os seus membros, e adiante se verá que não pode prejudicar algum em particular” (ROUSSEAU, 2006, pg. 31, cap. VII, Livro I). ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Campinas: Ed. Russell, 2006.

106 Ferrajoli (2002, p. 28) assevera que, "com a Declaração dos direitos do homem e do cidadão, de 1789, e depois com as sucessivas cartas constitucionais, muda a forma do Estado, e, com ela muda, até se esvaziar, o próprio princípio da soberania interna". FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

Cabe ressaltar que para o autor não é necessário que um Estado exerça os quatro tipos de soberania concomitantemente para ser considerado soberano.¹⁰⁷

Robert Jackson (1990), analisando o que chama de “quase-Estados”, discute as condições sob as quais a comunidade política do Terceiro Mundo tem sido reconhecida após a criação das Nações Unidas. Jackson problematiza capacidade do Estado em não sofrer interferência externa, conferindo a esses atores, ao menos em tese, o direito legal de não intervenção.

Ele aponta que as relações internacionais têm sido marcadas por um caráter dual da soberania: a positiva (sobre a capacidade empírica do Estado exercer sua soberania) e a negativa (sobre o mero reconhecimento jurídico da autonomia do Estado, afastando a possibilidade de intervenção externa).¹⁰⁸ Para o autor, a soberania externa seria exercida apenas pelos países mais desenvolvidos, pois além da capacidade de não interferência, o Estado provê a sua população meios econômicos, sociais, tecnológicos e possui força para fazer cumprir sua política pública (JACKSON, 1990).

Conforme Dominik Zaum (2007) aponta, as análises de Jackson sobre soberania positiva parecem remontar a conceitos civilizacionais dos séculos XIX e XX, e não abordam a questão da soberania como responsabilidade (DENG, 1996), que envolve tanto os Estados quanto a comunidade internacional. Para Zaum,

Esse aspecto da soberania está implícito na condição empírica do Estado, relacionado ao conceito de autoridade (...). A responsabilidade do Estado pode ser direcionada internacionalmente a outros Estados, e domesticamente para seus próprios cidadãos. A mais clara responsabilidade internacional é a responsabilidade de se abster de interferência negativa nos assuntos internos de outros países, que é o corolário da noção que a soberana é a autoridade nacional suprema (ZAUM, 2007, 36).

¹⁰⁷ Mas, Krasner lembra que “de todos os ambientes sociais em que os seres humanos operam, o sistema internacional é um dos mais complexos [...]. Normas são, por vezes, mutuamente inconsistentes. O poder é assimétrico. Nenhuma regra ou conjunto de regras pode cobrir todas as circunstâncias. Lógicas de consequências podem ser convincentes. Hipocrisia organizada é a norma” (KRASNER, 1999, p. 42, traduzido pelo autor). KRASNER, Stephen D. **Sovereignty: organised hypocrisy**. Chichester: Princeton University Press, 1999.

¹⁰⁸ Robert Jackson (1990) analisa o fenômeno da falência do Estado (Estado Falido). Para isso, ele apresenta o caráter dual da soberania: positiva e a negativa. As análises do autor buscam apontar que países detentores apenas da soberania negativa, apesar de serem reconhecidos por seus pares, não apresentariam a capacidade de exercer as funções próprias do soberano, como ordem interna, monopólio da violência, estruturas estatais independentes, controle de suas fronteiras etc. (JACKSON, 1990; ROCHA, 2015b). JACKSON, Robert. **Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Conforme será apresentado no quarto capítulo, essa noção de soberania negativa corrobora a ideia de responsabilidade subsidiária da comunidade internacional (terceiro pilar da R2P).

Conforme apontado, pode-se inferir que tanto Krasner quanto Jackson não auferiram as suas conceituações a relação entre autoridade legítima e responsabilidade exequível. A compreensão da soberania como responsabilidade parece retomar os fundamentos do conceito de soberania popular de Rousseau, e tem-se impulsionado pela defesa do conceito individual de direitos humanos.

Certo, entretanto, que as revisões conceituais do século XX sobre a soberania influenciaram o processo de legitimação da proteção da dignidade humana, ideia fundamental para a (re)formulação do conceito de soberania responsável. Na contramão dos apontamentos teóricos, também no mesmo período em que a comunidade internacional se viu inapta a responder com ferramentas adequadas a atrocidades em massa, muitas vezes perpetradas por Estados contra sua população (ROCHA, 2015b).¹⁰⁹

Cabe, no entanto, destacar que o indivíduo progressivamente passa (ou volta) a ocupar a posição de ator legítimo nas Relações Internacionais. A noção de indivíduo possuidor de direitos não é algo novo, e já havia sido consolidada pelo Direito Natural, que, de forma bastante resumida, afirma a ideia universal de justiça. Seria o conjunto de normas e direitos que já nascem incorporados ao homem, como o direito à vida. A influência do Direito Natural no direito internacional contemporâneo remonta, em verdade, a São Tomás de Aquino (1225-1274)¹¹⁰.

De acordo com Antônio Augusto Cançado Trindade (2007, p. 253), há uma falsa noção de renascimento do direito natural, uma vez que este jamais desapareceu. Para o autor,

Não mais se trata de um retorno ao direito natural clássico, mas sim da afirmação ou restauração de um padrão de justiça, pelo qual se avalia o direito positivo. O ‘renascimento’ contínuo do direito natural reforça a universalidade dos direitos humanos, porquanto inerentes a todos os seres humanos, em contraposição às normas positivas, que carecem de universalidade, por variarem de um meio social a outro. Daí se depreende a importância da personalidade jurídica do ser humano titular

¹⁰⁹ Ademais, “O declínio da noção de soberania externa absoluta é sancionado no plano do Direito Internacional pela Carta das Nações Unidas, de 1945, e, posteriormente, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948” (ROCHA, 2015b, p. 3). O surgimento da ONU foi marcante nesse sentido, uma vez que a Organização irá buscar debater o assunto de forma institucionalizada. Considera-se, portanto que “a soberania deixa de ser uma liberdade absoluta devendo respeitar os princípios imperativos da paz e a tutela dos direitos humanos, elementos limitadores ao exercício da soberania” (ROCHA, 2015b, p. 3).

¹¹⁰ Muitos outros autores dedicaram-se ao que pode ser entendido como os princípios do Direito e é também chamado de jusnaturalismo: Tomás de Aquino, Francisco de Vitória, Francisco Suárez, Richard Hooker, Thomas Hobbes, Hugo Grócio, Samuel von Pufendorf, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, são pensadores que se destacaram nessa seara.

de direitos, inclusive como limite às manifestações arbitrárias do poder estatal. (CANÇADO TRINDADE, 2007, p. 253)

Esse breve resgate histórico é importante para entender a formulação do conceito de Responsabilidade de Proteger, uma vez que o indivíduo é colocado no cerne da questão. Uma concepção rígida de soberania dificulta a construção de um sistema voltado para a solução de conflitos humanitários decorrentes da falência das instituições estatais (ROCHA, 2015b). Se durante o período da Guerra Fria a comunidade internacional ofereceu escassas soluções para os colapsos humanitários circunscritos a conflitos armados, a partir da década de 1990, tal situação se inverteu. Algumas ações são empreendidas por atores da comunidade internacional, sem, no entanto, conseguir resguardar os mais vulneráveis. Nesse contexto, surgem alguns atores políticos que foram capazes de chamar atenção globalmente para a necessidade de reformular conceitos e criar ferramentas capazes de agir rápido e de forma oportuna frente às crises humanitárias.

Os membros da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal apresentaram em seu relatório de 2001 uma síntese dos desafios impostos à noção de soberania no contexto internacional do pós-Guerra Fria, a saber: a) demandas contínuas de autodeterminação, b) uma concepção mais ampla de paz e segurança internacional, c) o colapso da autoridade do Estado, e d) a crescente importância da soberania popular (Relatório da ICISS, 2001a, p. 5-12).

Esses argumentos transmitem o ambiente em que o conceito de soberania responsável foi pensado. Mais precisamente, foi frente aos desastres humanitários no Camboja (1975-1979), na Somália (1992), em Ruanda (1994), na Bósnia (1995) e no Kosovo (1999) que articuladores políticos desenvolveram a difícil conciliação entre as noções de autonomia e independência estatal e a necessária proteção de indivíduos durante conflitos armados.

3.1.2 Origens da ideia de soberania responsável

As propostas de articulação de um conceito que evocasse um meio-termo entre a proteção de civis e o respeito à soberania estatal surgiram durante os frequentes debates sobre a legitimidade de realizar intervenções humanitárias¹¹¹. Segundo Mary Kaldor (2007), profissionais humanitários e outros atores da sociedade civil desempenharam um importante papel na evolução normativa do tema. Serão apresentadas três grandes contribuições que podem ser analisadas sob o prisma de empreendedores normativos.¹¹² Nesse sentido postula-se que tais contribuições preparam o contexto no qual o conceito de Responsabilidade de Proteger emergiu.

O ativista humanitário co-fundador da organização Médicos Sem Fronteira, Bernard Kouchner¹¹³, sob influência do amigo e filósofo Bernard-Henry Lévy, formulou o chamado “direito de ingerência”¹¹⁴. O conceito foi articulado no final da década de 1980, e lançado conjuntamente com Mario Bettati em uma conferência, em 1987 (EVANS, 2008). Esse processo levou o ativista a uma verdadeira campanha internacional em prol ao direito dos países em realizar intervenções armadas em países soberanos com vistas a socorrer civis que se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade (EVANS, 2008). O conceito de direito de ingerência “encontrou tanta ressonância quanto resistência no contexto do mundo pós-Guerra Fria, quando a necessidade e a oportunidade de tomar medidas de proteção surgiram” (EVANS, 2008, p. 32, traduzido pelo autor). Muitos argumentavam que a proposta de Kouchner apresentava sob nova roupagem “o

¹¹¹ Conforme trabalho anterior, “Entende-se por intervenção humanitária uma ação externa (executada por Estados ou por organizações internacionais) coercitiva, realizada sem o consenso do Estado de destino, que lança do uso da força com o propósito de cessar ou prevenir o cometimento de atrocidades humanitárias” (ROCHA, 2013, p. 60). Este conceito de intervenção humanitária harmoniza os estudos realizados por Jeniffer Welsh (2004); Thomas Weiss (2012); James Pattison (2010); Adam Robert (2004); Jeff L. Holzgrefe e Robert Keohane (2003). WEISS, Thomas G. **What's Wrong With the United Nations and How to Fix It**. Cambridge: Polity Press, 2012. PATTISON, James. **Humanitarian intervention and the responsibility to protect: Who should intervene?** Oxford: Oxford University Press, 2010. ROBERTS, Adam. **The United Nations and Humanitarian Intervention**. In: WELSH, J. (Org.) **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2004. HOLZGREFE, Jeff L.; KEOHANE Robert O. (Org.), **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

¹¹² Os três autores destacados propõem um modelo de análise amplamente utilizada na doutrina: EVANS (2008), BIERRENBACH (2011), HERMANN (2011). A mesma linha de raciocínio já foi explorada com mais detalhes por este autor em ROCHA (2013). EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All**. Washington D.C: The Brookings Institution, 2008. HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2011.

¹¹³ Bernard Kouchner trabalhou como médico para CICV na década de 1960 em Biafra e na Nigéria e “teria sentido [devido a] os constrangimentos da política de estrita neutralidade adotada pelo CICV [, e que ele teria] optado por continuar seu trabalho voluntário fora da organização” (BIERRENCHACH, 2011, p. 57).

¹¹⁴ Da formulação original em francês “*droit d'ingérence*”.

processo colonizador com retórica humanista” (HERMANN, 2011, p. 174, traduzido pelo autor). Durante a década de 1990, o conceito teve receptividade no norte global na mesma medida em que era rechaçado pelo sul (EVANS, 2008). Posteriormente, trabalhando para o governo francês, Kouchner tornou-se verdadeiro empreendedor do direito de ingerência na política externa francesa (WEISS, 2011).

Os efeitos das grandes crises humanitárias não ficaram circunscritos apenas aos locais onde os conflitos aconteciam. Por exemplo, durante a década de 1990, a comunidade internacional testemunhou um aumento sem precedentes no número de refugiados e de pessoas deslocadas internamente (IDP, sigla em inglês). Em 1992, o diplomata sudanês, Francis Deng, foi designado como Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas para a questão de pessoas internamente deslocadas. Cargo que ocupou até 2004.

Francis Deng apresentou o conceito de soberania como responsabilidade para buscar uma solução aos problemas de IDP. O conceito foi desenvolvido “em uma série de livros e artigos publicados no âmbito da *Brookings Institution*, sobretudo na obra *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*” (BIERRENBACH, 2011, p. 124). A ideia foi posteriormente aperfeiçoada por Roberta Cohen, colega de Deng no *Brookings Institute*. Assim, em 1991 ela disse: a “soberania carrega consigo uma responsabilidade por parte dos governos para proteger seus cidadãos” (COHEN, 1991 *apud* EVANS, 2008, p. 36, traduzido pelo autor). Tal conceito possui utilidade operacional, mas não obteve maior impacto nos formuladores de política à época.

O terceiro articulador político que se pretende destacar foi Kofi Annan. O ex-SGNU teve um papel importante nos desdobramentos conceituais sobre soberania e certamente se enquadra na análise de empreendedor normativo. Em um artigo para a revista *The Economist*, em 1999, o então Secretário Geral propõe a ideia de soberania individual como contraponto à soberania nacional. A soberania individual, para ele, já era amplamente reconhecida nos mais diversos instrumentos legais de direitos humanos e humanitários da comunidade internacional. Nas palavras de Annan (1999, p. 49, traduzido pelo autor),

Os Estados são atualmente amplamente concebidos como instrumentos a serviço de suas populações, e não vice-versa. Ao mesmo tempo, a soberania individual (...) a liberdade fundamental de cada indivíduo, (...) vem sendo reforçada por uma ampliada e renovada consciência dos direitos humanos. (...) Hoje, quando lemos a Carta, nós ficamos mais

do que nunca conscientes que seu objetivo é a proteção de cada um dos indivíduos, e não a dos que abusam deles.

Conforme já inferido por este autor,

Annan defendeu a ideia que os Estados são instrumentos a serviço de seus povos, logo, a soberania estatal inclui, além de direitos, uma série de responsabilidades dos Estados em relação aos indivíduos. Estavam, assim, lançadas as bases para a formulação do conceito de responsabilidade de proteger, fundamentado na ideia da soberania como responsabilidade (ROCHA, 2013, p. 44).

No ano seguinte, em seu marcante documento *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century* (UN, Doc. A/54/2000), Annan faz uma provocação à comunidade internacional sobre a responsabilidade compartilhada entre seus membros. No texto, ele faz larga referência a atores não estatais, organismos internacionais, regionais, além, é claro, de conclamar os Estados membros das Nações Unidas a trazer respostas aos desafios do século XXI. Destaca-se especialmente um trecho:

Alguns críticos preocupavam-se com o fato de que o conceito de "intervenção humanitária" poderia se tornar uma cobertura para a interferência gratuita nos assuntos internos de Estados soberanos. Outros sentiram que poderia encorajar movimentos secessionistas deliberadamente para provocar governos cometendo violações grosseiras dos direitos humanos, intervenções que ajudariam a sua causa. Outros ainda observaram que há pouca consistência na prática da intervenção, devido às suas dificuldades e custos inerentes, bem como aos interesses nacionais percebidos - exceto que os Estados fracos são muito mais propensos a serem submetidos a ela do que os fortes. Reconheço tanto a força quanto a importância desses argumentos. Também aceito que os princípios da soberania e da não-interferência oferecem proteção vital aos Estados pequenos e fracos. (ANNAN, 2000, p. 47-48, traduzido pelo autor).

O então SGNU procurou demonstrar evidente empatia às mais diversas preocupações dos Estados membros da Organização, apontando considerações frequentemente colocadas tanto por Estados mais poderosos quanto pelos mais frágeis da comunidade internacional. Ainda na ocasião, Annan questionou os atores da comunidade internacional:

Se as intervenções humanitárias constituem, com efeito, uma violação inaceitável da soberania, como deveríamos responder a uma Ruanda, a uma Srebrenica, a grandes e sistemáticas violações de direitos humanos que afetam todos os sentidos da humanidade compartilhada entre nós? (ANNAN, 2000, p. 48, traduzido pelo autor).

Kofi Annan realiza notável papel de empreendedor normativo. Ele busca sensibilizar e persuadir os atores da comunidade internacional sobre a necessidade de estabelecer políticas globais, evocando ideias já aceitas e compartilhadas. Annan busca “uma resposta para as questões levantadas pelas fracassadas ingerências humanitárias da década anterior” (ROCHA, 2013, p. 79). Para ele,

Nós enfrentamos um dilema real. Poucos discordariam que tanto a defesa da humanidade quanto a defesa da soberania são princípios que devem ser apoiados. Infelizmente, isso não nos diz qual princípio deve prevalecer quando estão em conflito. A intervenção humanitária é uma questão sensível, repleta de dificuldades políticas e não suscetível de respostas fáceis. Mas certamente nenhum princípio legal - nem mesmo a soberania - pode proteger os crimes contra a humanidade (ANNAN, 2000, p. 48, traduzido pelo autor).

Considera-se, neste estudo, portanto, que, ao evocar o conceito de humanidade, Annan, enquanto empreendedor normativo, endossa a noção de comunidade internacional teleológica discursiva apresentada no primeiro capítulo. Infere-se também que as considerações apresentadas pelo então SGNU, em 1999 e 2000, podem ser analisadas como ponto de inflexão sobre a questão de proteção de civil em conflitos armados. Contudo, se é verdade que ele estabeleceu um marco nos debates sobre a questão, ainda não se pode considerar um *tipping point*, conforme Finnemore e Sikkink, no que tange à Responsabilidade de Proteger (SIKKING, 1998. Ver figura 2.1). No entanto, essa situação extrapola as ferramentas analíticas das autoras, uma vez que o empreendedor normativo atua desde esse momento para a articulação política de um conceito para então ser institucionalizado. A situação típica de ponto limiar para a institucionalização terá seu ápice na Cúpula Mundial de 2005.

Pode-se, portanto, inferir que tal situação remete às análises discursivas de (MITRANI, 2008, WILLETS, 2011; KROOK; TRUE, 2010) e com a proposta de que a institucionalização normativa não é algo linear, mas um processo em constante construção que pode ser deflagrado antes mesmo do *tipping point* (HOLMES, 2006. Ver figura 2.3). Assim, o empreendedorismo normativo permeia toda a trajetória evolutiva da norma.

Ao sensibilizar e persuadir alguns importantes atores da comunidade internacional, Annan abre caminho para a ação de criar uma comissão internacional que tratará sobre a questão. Assim, “o ex-SGNU abriu caminho, assim, para a formulação da Responsabilidade de Proteger como um dos conceitos mais polêmicos e estruturantes das

ações de combate aos abusos dos direitos humanitários do início do século XXI” (ROCHA, 2013, p. 80). Conforme será apresentado na seção seguinte, houve uma forte ressonância do apelo de Annan em diversos atores da comunidade internacional, em especial no Governo Canadense e em algumas organizações da sociedade civil ligadas ao tema de proteção de civis em conflitos armados. Nesse sentido, “o Governo do Canadá, junto com um grupo de relevantes fundações, anunciou à AGNU, em setembro de 2000, o estabelecimento da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS, 2001)” (ROCHA, 2013, p. 80). O objetivo da Comissão seria de ouvir uma ampla gama de atores da comunidade internacional para elaborar proposta condizente aos desafios impostos pelas crises humanitárias da década de 1990.¹¹⁵

A próxima seção irá analisar de que maneira aconteceu a construção do conceito da Responsabilidade de Proteger, quem compôs a comissão, e identificar características de empreendedorismo normativo nesse processo.

3.2 – Construção do conceito: a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal

Reagindo às demandas não só do SGNU, mas de ampla gama de atores internacionais insatisfeitos com as ferramentas políticas e institucionais desenvolvidas e aplicadas desde a criação das Nações Unidas em 1945, um grupo de atores da comunidade internacional criou a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado. A Comissão recebeu apoio e financiamento principalmente do governo canadense, e de algumas fundações. A comissão foi composta por 12 especialistas de diferentes países,¹¹⁶ e conduziu consultas a governos, ONGs e OIs, universidades e *think tanks*.

¹¹⁵ Assim, “a criação deste painel de especialistas internacionais conduziria consultas a governos, a ONGs e OIs, a universidades e *think tanks*” (ROCHA, 2013, p. 80).

¹¹⁶ Para a presidência e vice-presidência Gareth Evans (ex-Ministro das Relações Exteriores da Austrália) e Mohamed Sahnoun (argelino, Assessor do SGNU); Integraram também a Comissão Gisele Côte-Harper (advogada canadense e professora da Universidade de Québec); Lee Hamilton (estadunidense, diretor do *Woodrow Wilson International Center for Scholars*); Michael Ignatieff (canadense, diretor do *Carr Center for Human Rights Policy*, da Universidade de Harvard); Vladimir Lukin (russo, Suplente da Assembleia de Deputados russa); Klaus Naumann (alemão, ex-presidente do Comitê Militar da Otan); Cyrill Ramaphosa (sul-africano, ex-Secretário do Congresso Nacional Africano); Fidel Ramos (ex-Presidente das Filipinas); Cornelio Sommaruga (suíço, Presidente do Centro Genebra para Atividades Humanitárias em Desativação de Minas e ex-Presidente do CICV); Eduardo Stein Barillas (guatemalteco, representante do Pnud no Panamá); e Ramesh Thakur (indiano, Vice-Reitor da Universidade das Nações Unidas em Tóquio) (ICISS Report, 2001). **INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE**

Algumas fundações e organizações filantrópicas, como atores não governamentais ou como apoiadores de ONGs, foram muito influentes nos estágios iniciais do movimento R2P. Por exemplo, destacam-se a *Carnegie Corporation*, a Fundação *William and Flora Hewlett*, a Fundação Rockefeller e a Fundação Simons apoiaram a Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estadual (SIMMONS, DONNELLAN, 2009). A pronta disposição em participar do projeto explica-se pelo fato de associações filantrópicas disporem de ferramentas diferenciadas dos governos, podendo utilizar com mais fluidez sua influência de forma rápida e independente.

O processo inicial de elaboração da R2P seguiu um padrão semelhante a outros avanços do domínio dos direitos humanos, como, por exemplo, o Estatuto de Roma, de 1998, que criou o Tribunal Penal Internacional, e, conforme já mencionado, o acordo para a Convenção sobre a Proibição de Minas Terrestres (STEENBERGHE, 2013). Em ambos os casos, fundações, organizações filantrópicas e coalizões de atores não estatais influenciaram o resultado dos acordos, pressionando os governos a estabelecerem políticas sobre o tema (SIMMONS; DONNELLAN, 2009).

A estratégia da Comissão consistia em consultar a maior gama possível de atores. Em um ano, seus integrantes visitaram diversas partes do globo, incluindo os países permanentes do Conselho de Segurança. A Comissão também procurou acadêmicos com uma vasta gama de conhecimentos especializados. Comissários individuais e membros da equipe de investigação foram também convidados para muitas conferências e seminários com o objetivo de divulgar o empreendimento político (ICISS, 2001b).

A fim de obter o mais amplo leque de opiniões, foram convidados representantes governamentais, funcionários de organismos regionais e internacionais, e membros de sociedade civil, como ONGs, *think tanks*, instituições acadêmicas e grupos de reflexão, para as reuniões realizadas pela ICISS. As discussões ocorreram a partir de uma metodologia comum: um documento era preparado pela Comissão para então ser discutido durante as reuniões. Alguns participantes também foram convidados a preparar artigos sobre aspectos específicos engendrados nos debates acerca de soberania do Estado e a responsabilidade internacional perante populações vulneráveis situadas em áreas de

SOVEREIGNTY. The Responsibility to Protect. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

conflitos armados. Cada mesa redonda foi selecionada para produzir um relatório sumário dos procedimentos e resultados das discussões realizadas (ICISS, 2001b).

A metodologia aplicada pela ICISS no preparo das reuniões, e no delineamento da pluralidade de especialistas convidados a participarem do debate, serviria de plataforma experimental para a criação do *R2P-Engaging Civil Society* em 2003, que, por sua vez, também organizaria rodadas de debates. Além disso, a composição da ICISS e os participantes das rodas de debates já dão indícios da manifestação da gênese de uma comunidade epistêmica em torno da questão da R2P – uma das conclusões desta tese. Por essa razão, optou-se por uma breve apresentação de cada encontro. Um quadro síntese das reuniões será apresentado posteriormente.

Cabe destacar que a reação mais imediata ao desafio de Annan de 1999 foi do então ministro de Relações Exteriores do Canadá (1996-2000), Lloyd Axworthy. A provocação do SGNU alinhou-se com a "Agenda de Segurança Humana", pensamento paradigmático da política externa canadense na década de 1990 (HUBERTS, 2014). De fato, Axworthy fez muitas das reflexões que resultaram não apenas no conceito de segurança humana, mas também traduziu esse conceito em políticas governamentais no Canadá (KLEPAK, 2003). Recordar-se que, durante suas funções como chanceler, o significado de segurança passou por uma considerável inflexão, passando pela discussão dos direitos dos Estados e da soberania nacional à proteção dos civis. O período também foi marcado pela rediscussão sobre as sutilezas conceituais que cercavam a ameaça do terrorismo e das drogas, por propostas de abertura de fronteiras, pandemias infecciosas, proteção de mulheres e crianças em conflitos etc. Questões essas que desafiavam as políticas tradicionais de segurança em diversos outros países.

Axworthy já tinha uma experiência positiva com a formação de coalizões em torno de normas internacionais visando à institucionalização das mesmas. Entre 1996 e 1999, o Canadá foi o principal fomentador do Processo de Ottawa, que resultou no Tratado de Proibição de Minas Terrestres (HUBERTS, 2014). Soma-se a isso, o envolvimento canadense na crise do Kosovo em 1999, em que Axworthy propôs inserir o conceito de segurança humana no contexto da intervenção, parece ter impulsionado a carreira política de Axworthy (POLLENTINE, 2012).

Em 2000, durante a Cúpula do Milênio, o primeiro ministro Jean Chrétien “anunciou o papel de liderança do Canadá no estabelecimento de uma Comissão Internacional de Intervenção e Soberania Estadual” (HUBERTS, 2014, p. 30, traduzido

pelo autor). Já na semana seguinte, Axworthy apresentou detalhes sobre a organização da comissão (POLLENTINE, 2012).

Axworthy estava interessado na nova maneira pela qual os governos, a sociedade civil e as organizações não-governamentais poderiam trabalhar conjuntamente para atingir as mudanças necessárias à elaboração e execução de políticas de segurança humana. Para ele, o conceito de segurança humana não significava o fim do Estado, pois era o Estado que ainda mantinha a autoridade sobre as regras e regulamentos (FLITEAU, 2015).

Axworthy pensava que a melhor forma seria concretizar uma comissão que debatesse a questão conjuntamente com as Nações Unidas. No entanto, os obstáculos políticos dentro da Organização apresentavam-se como grande impeditivo. Conforme Bellamy,

No início de 2000, autoridades canadenses como Don Hubert, Heidi Hulan e Jill Sinclair começaram a defender uma "Comissão Internacional de Intervenção Humanitária". O ministro das Relações Exteriores do Canadá, Lloyd Axworthy, reconheceu que, para ser efetiva, qualquer comissão desse tipo precisaria de "patrocínio político sério". Axworthy convenceu Annan a endossar a comissão e a aceitar o seu relatório, mas o Secretário-Geral sustentou que [a Comissão] deveria ser estabelecida fora da ONU por motivos políticos óbvios. Com o encorajamento de Annan, Axworthy concordou que o Canadá patrocinaria a nova comissão (BELLAMY, 2009, p. 35, traduzido pelo autor).

Estabeleceu-se, portanto, a Comissão sobre intervenção e soberania externamente à ONU, e, posteriormente, coube a Annan inserir suas recomendações na agenda da Organização. Assim, a ICISS foi presidida pelo ex-ministro das Relações Exteriores australiano, Gareth Evans¹¹⁷, e pelo diplomata argelino Mohamed Sahnoun.¹¹⁸ Axworthy, por sua vez, presidiu o Conselho Consultivo da Comissão. A Comissão tinha um secretariado permanente no Departamento Canadense de Negócios Estrangeiros e

¹¹⁷ Gareth Evans foi ministro das Relações Exteriores de 1988 a 1996 da Austrália e é presidente emérito do *International Crisis Group*. Co-presidiu a Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado, que introduziu o princípio da responsabilidade de proteger. Ele se tornou chanceler da Universidade Nacional Australiana em 2010 e foi presidente do *International Crisis Group* baseado em Bruxelas de 2000 a 2009.

¹¹⁸ O diplomata argelino Mohamed Sahnoun foi Co-Presidente da Comissão com Gareth Evans e Conselheiro Especial do Secretário-Geral da época. Anteriormente, serviu como Enviado Especial do Secretário-Geral sobre o conflito entre a Etiópia e a Eritreia (1999); Representante Especial das Nações Unidas / Organização da Unidade Africana (OUA) para os Grandes Lagos da África (1997); e Representante Especial do Secretário-Geral para a Somália (março-outubro de 1992). Como diplomata argelino sênior, serviu como embaixador na Alemanha, França, Estados Unidos e Marrocos. Serviu também como Secretário-Geral Adjunto da OUA e da Liga Árabe.

Comércio Internacional, em que Axworthy era ministro. O secretariado, posteriormente, tornou-se permanente, o que facilitou a organizações das reuniões da Comissão (HUBERTS, 2014). Como uma espécie de plataforma de pesquisa, a Comissão poderia “recorrer a Departamento de Pesquisa com sede na Universidade de Nova Iorque, liderada pelo prof. Thomas Weiss” (HUBERTS, 2014, p. 30, traduzido pelo autor). O financiamento para as atividades da Comissão foi em grande parte fornecido pelos governos do Canadá, Suíça e Reino Unido (KNIGHT, 2011).

Noële Crossley (2015, p.62-65), apresenta uma síntese das reuniões e, por caminho diverso, chega à conclusão semelhante a esta tese. A lista de participantes de cada um dos encontros descritos abaixo consta no Anexo I. Em 15 de janeiro de 2001, a “mesa-redonda de Ottawa preparou boa parte dos fundamentos conceituais para as reuniões subsequentes” (CROSSLEY, 2015, p. 62, traduzido pelo autor). Por certo, aspectos ontológicos à ICISS foram determinantes para a realização da primeira reunião no Canadá. Os participantes, que representavam uma ampla gama de atores vindos da academia, governo e sociedade civil, “sugeriram que o termo ‘humanitário’ fosse separado do de ‘intervenção’” (p. 62, traduzido pelo autor), devido à sua associação com o uso da força militar. Discutiram-se critérios para legitimar um ato de ingerência, ainda que para fins humanitários, e outras formas complementares de ações que não contemplassem o uso da força.

Ao analisar o texto final do Relatório da ICISS, percebe-se que muitos dos argumentos expostos especificamente nessa ocasião foram aderidos ao texto. Os participantes concordaram no foco humanitário das intervenções e que o *savoir-faire* de potências médias, como o Canadá que tinha experiência no campo da ajuda humanitária, deveriam realizar intervenções quando necessário, ainda que contasse com o apoio político e material das grandes potências (ICISS, 2001b, p. 349-353)

Provavelmente, a numerosa representação de atores governamentais e não governamentais em Genebra, na Suíça, tenha tido impacto na decisão de separar em duas etapas a rodada de debates. As reuniões que aconteceram nos dias 30 e 31 de janeiro contemplaram representantes das Nações Unidas e de organizações internacionais e de ONGs e outras organizações interessadas, respectivamente. Um documento de síntese do que já havia sido proposto, incluindo outras questões para o debate, foi distribuído previamente à reunião aos convidados (CROSSLEY, 2015). Destacaram-se quatro questões: o foco problemático na intervenção militar; a resistência dos países às novas

normas intervencionistas; novas ideias sobre intervenções com foco na proteção humana deveriam consideradas tão importantes quanto as novas regras de direito internacional; e os papéis e responsabilidades dos vários atores, com foco em ampliar a pluralidade dos mesmos, precisavam ser repensados (ICISS, 2001b, p. 354-358).

Em 3 de fevereiro, foi realizada a terceira reunião regional da ICISS em Londres, na Inglaterra, e contou, de maneira geral, com a presença de representantes do governo, da sociedade civil e da academia. Na ocasião, os participantes foram convidados a discutir sobre as principais questões temáticas e acabaram por evidenciar “a ideia de que a ICISS deveria reforçar a noção da regra da não-intervenção” (CROSSLEY, 2015, p. 63, traduzido pelo autor). Conforme aponta Crossley (2015), os temas da agenda de discussão já vieram pré-estabelecidos pela Comissão. Acredita-se, que o envolvimento político e militar do Reino Unido na crise do Kosovo, tenha tido importante impacto sobre as percepções dos convidados à reunião (ver: doutrina Blair¹¹⁹). A proposta final da reunião evocava que ações de ingerência em Estados deveriam ser vistas como ferramentas extraordinárias para a proteção de civis. ((*ICISS, 2001b*, p. 358-361).

A primeira reunião que contemplou o Sul Global foi realizada em 10 março, na cidade de Maputo, Moçambique, e congregou representantes de governos, da sociedade civil e da academia. Conforme destaca Crossley (2015, p. 63, traduzido pelo autor), “as respostas dos participantes foram marcadamente diferentes das geradas em Genebra e Londres” e ressaltaram a preocupação com as implicações práticas da intervenção e das estratégias de saída dos interventores da área de conflito, destacando a necessidade de se indicarem os caminhos para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico e de se abordarem as causas profundas de um conflito e não apenas seus sintomas (CROSSLEY, 2015). Interessante notar que muitos dos argumentos apresentados nessa reunião por africanos são de alguma forma semelhantes às críticas acerca do uso da força na crise na Líbia em 2011. Certamente, as percepções de representantes da África subsaariana representam sentimentos advindos das intervenções realizadas na Somália e em Ruanda, na década de 1990. Na ocasião, discutiram-se também as concepções regionais acerca de soberania estatal, e que deveria ser dada

¹¹⁹ Conforme já publicado por este autor, “o que se veio a chamar de Doutrina Blair tentou articular a comunidade internacional para enfrentar ‘a mais urgente questão de política externa’, buscando identificar as circunstâncias nas quais a organização (OTAN) deveria envolver-se em conflitos internos” (ROCHA, 2013, p. 70).

preferência aos mecanismos regionais de resolução de conflitos. (ICISS, 2001b, p. 362-365).

A quinta reunião oficial da ICISS aconteceu na capital dos Estados Unidos, em 2 de maio, e refletiu principalmente a noção de que a R2P deveria envolver um número maior de potências, e que sua aplicação não deveria ser desenvolvida apenas pelos EUA. Como aponta Crossley (2015, p. 64, traduzido pelo autor), os participantes “argumentaram que o duplo padrão e a seletividade ainda refletiam uma realidade política inevitável”. Percebe-se que a questão sobre um possível bloqueio do CSNU em tomar medidas rápidas e oportunas frente a crises humanitárias levou muitos participantes a indagarem se o órgão seria a melhor fonte de autoridade para legitimar intervenções (CROSSLEY, 2015; ICISS, 2001b, p. 366-369). Os Estados Unidos, aliás, levantariam as mesmas objeções em relação à R2P na véspera da realização da Cúpula Mundial de 2005.

O encontro destinado à região sul americana ocorreu em 4 de maio em Santiago, Chile. Conforme aponta Crossley (2015, p. 64, tradução do autor), “a composição era incomum, porque a maioria dos participantes representava ministérios de relações exteriores dos Estados da região”.¹²⁰ A falta de representatividade da sociedade civil sul americana reflete uma realidade atual na região (ao menos até 2015): a escassa articulação do terceiro setor para promover a institucionalização sobre a norma de R2P. Os participantes demonstraram amplo apoio à ideia de uma "responsabilidade de proteger". Os participantes chegaram ao consenso de que uma intervenção legítima por razões humanitárias era endossada multilateralmente, empreendida apenas como último recurso (ICISS, 2001b, p. 369-373). Foram discutidas também situações de reestabelecimento de democracia, ainda que tais ações se enquadrassem fora do âmbito da R2P. A narrativa de que deveria haver uma cronologia de ações anteriores ao uso da força permearia, posteriormente, os discursos de diversos países da América do Sul durante o processo de institucionalização da norma. As críticas brasileiras sobre a intervenção da OTAN, na Líbia, em 2011, que levou à formulação do conceito de

120 Estiveram presente representante do Chile, Panamá, El Salvador, Nicarágua, Equador, Honduras, Uruguai, Colômbia, Argentina, México, Bolívia, Venezuela, Costa Rica, Peru, Brasil, República Dominicana e Guatemala, segundo o Relatório Suplementar da ICISS - *Research, Bibliography, Background* (2001). **INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY**. The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

Responsabilidade ao Proteger são exemplo material disso (o conceito brasileiro será analisado no quarto capítulo).

Em 21 de maio, na cidade do Cairo, Egito, os participantes demonstraram particular atenção aos possíveis desdobramentos da norma para a região (ICISS, 2001b, p. 373-378). Apontaram a falta de heterogeneidade do CSNU, considerando-o não representativo e insuficientemente democrático, carente de responsabilização, e exibindo duplos padrões em suas decisões. Esses argumentos respaldam-se nas políticas do órgão referentes ao conflito israelo-palestino, ao Iraque e ao Sudão (CROSSLEY, 2015). Ressaltou-se, portanto, a necessidade de imparcialidade nas decisões do órgão acerca da norma que se encontrava em construção. Observa-se que, não surpreendentemente, cada uma das regiões traz aos debates sobre a formulação da R2P preocupações factuais de suas estratégias de segurança.

Talvez pela capital francesa possuir representação de uma ampla gama de instituições intergovernamentais e globais, a agenda de encontros em Paris tenha sido formulada de maneira parecida com a de Genebra. Assim, em 23 de maio, a oitava rodada de debates da ICISS em Paris foi realizada em dois encontros distintos. A primeira reunião contou com a participação de funcionários do governo francês e parlamentares, a segunda com representantes da sociedade civil e outras organizações interessadas. Conforme sintetiza Crossley (2015), a primeira discussão centrou-se em aspectos relativos à intervenção militar. Os participantes argumentaram que, apesar de situações amparadas pelo direito internacional, a questão da legitimidade era ambígua, sugerindo que a comissão poderia deixar sua marca no debate sobre a intervenção humanitária ao estabelecer um conjunto firme de princípios orientadores (CROSSLEY, 2015). Percebe-se o reflexo do empreendedorismo normativo de Kouchner nos discursos de atores governamentais franceses.

A segunda reunião da rodada francesa de debates foi assistida por ONGs e outras organizações. Os participantes, previsivelmente, argumentaram que a “intervenção militar raramente é a melhor forma de lidar com crises humanitárias” (ICISS, 2001b, p. 385, traduzido pelo autor). Argumentou-se de forma enfática que qualquer proposta resultante dos encontros deveria necessariamente considerar o envolvimento de atores não militares em todas as fases de uma ação (CROSSLEY, 2015). Seguindo a narrativa desenvolvida por Kouchner de "direito de ingerência", os participantes destacaram a

centralidade do indivíduo nas discussões de direito internacional dos últimos anos (ICISS, 2001b, p. 379-386).

Em 10 de junho, em Nova Deli, Índia, os participantes do encontro demonstraram amplo apoio à ideia de uma "responsabilidade de proteger" e aos esforços da Comissão em elaborar um conjunto de critérios para sistematizar formas de intervenção legítimas por motivos humanitários (CROSSLEY, 2015). Temas como a reforma do CSNU também foram discutidos (ICISS, 2001b, 387-391). Por certo, os representantes indianos buscaram por meio das reuniões, inserir uma das principais agendas da política externa do país: uma reforma do Conselho de Segurança que assegurasse uma cadeira ao país.

Em 14 de junho, na cidade de Pequim, China, a rodada de debates oficiais da ICISS contou com a participação de um grupo menor de participantes, composto por diplomatas e acadêmicos. O encontro representou, provavelmente, a mais complexa e polêmica reunião oficial da ICISS. O tradicional princípio da política externa chinesa de não intervenção em assuntos internos ao Estado marcou a ocasião. Acredita-se que muito do que foi exposto pelos participantes serve como base para compreender os esforços empreendidos pelo governo chinês, em 2012, para promover o conceito de *Proteção Responsável*. Esse conceito acabou por não influenciar tanto as médias potências quanto a ideia de *Responsabilidade ao Proteger* do governo brasileiro. Conforme sintetiza Crossley (2015, p. 65, traduzido pelo autor), “essencialmente, as opiniões dos participantes equivaleram à rejeição total da ideia de intervenção com fins humanitários”, considerando que qualquer uso da força para esses fins seria contraditório com a legislação internacional. Para os participantes, a noção de que os direitos humanos transcendem a soberania do Estado é um pensamento altamente politizado (CROSSLEY, 2015). Os participantes sugeriram que os esforços deveriam se concentrar em questões essencialmente humanitárias, baseadas, entretanto, no respeito pela soberania do Estado (ICISS, 2001b, p. 391-394).

Finalmente, a última rodada de debates ocorreu em 16 de julho, em São Petersburgo, Rússia. A reunião contou com a participação expressiva de membros da academia. Conforme aponta Crossley (20015, p. 65, traduzido pelo autor), “o escopo para inovação era limitado”. Os presentes foram convidados a debater uma ideia praticamente finalizada de “responsabilidade de proteger”. Curiosamente, enquanto os participantes admitiam o “ceticismo do governo russo sobre o intervencionismo, acadêmicos russos

eram muito mais solidários com a ideia de intervenção humanitária” (CROSSLEY, 2015, p. 65, traduzido pelo autor). Mas, eles demonstraram descrença da viabilidade prática da questão, possivelmente imaginando o bloqueio do país a qualquer resolução que chancelasse a questão no CSNU (ICISS, 2001b, p. 394-398).

O quadro abaixo apresenta uma síntese das reuniões empreendidas pela ICISS no ano de 2001.

FIGURA 3.1 – REUNIÕES DA ICISS

Reuniões da ICISS		
		Tópicos Discutidos
15 /01	Ottawa / Canadá	Terminologia da R2P; Interesse nacional; Apontar Princípios de limite, Eventos desencadeadores e Acionamento de Medidas; Reforma Institucional - Poderes Intermediários; Sociedade civil; Medidas Preventivas - Resolução de Conflitos; Uso da Força; Medidas Não-Militares; Força de Reação Rápida da ONU - Forças Mercenárias
30-31/01	Genebra / Suíça	A situação para a Intervenção Militar; Restrições à Intervenção Militar; Agir ou Não Agir.
3/02	Londres / Inglaterra	Um Direito ou Um Dever de Intervenção Humanitária; Motivos e Vontade Política; Codificação <i>Hard versus Soft</i> ; Perspectivas do Sul sobre Intervenção;
10/03	Maputo / Moçambique	Definições e Condições; Intervenções no Contexto Africano; Modalidades e Condições de Intervenção;
2/5	Washington / EUA	O Papel dos Estados Unidos; Papel do Conselho de Segurança; Condições de Intervenção; Responsabilidade de Proteger (o termo); Prevenção
4/5	Santiago / Chile	Intervenção, Soberania e Segurança na América Latina e no Caribe; Quando a intervenção militar externa deve ser considerada e por quê; Intervenção; Prioridades e Limiares; Quando não intervir e por quê; Alternativas à intervenção militar externa; O impacto da intervenção militar externa: política, econômica e social; Intervenção "pela Democracia";
21/5	Cairo / Egito	Quando a intervenção externa deve ser considerada; O Impacto da Intervenção Militar e Alternativas;
23/5	Paris / França	PARIS 1) Soberania; Intervenção; A Questão de Legitimidade e Meios; Critérios para Intervenção Militar; Por que as Intervenções Falham; Prevenção. PARIS 2) Definição da Soberania; Definição de intervenção e de direito de interferência; A responsabilidade de agir; Prevenção; Reforma das Nações Unidas;
10/6	Nova Deli / Índia	Lições aprendidas; Princípios e Diretrizes para Intervenção Militar; Impactos da intervenção militar externa; Papel da Mídia.
14/6	Pequim / China	As opiniões dos participantes chineses, resumidamente, foram: Teoricamente, a conceituação da intervenção humanitária é uma falácia total; Há que distinguir claramente a assistência humanitária e a intervenção humanitária; Propostas de assistência humanitária em conflitos regionais.
16/7	São Petersburg / Rússia	Perspectivas russas; Operações militares russas; Consentimento; Soberania; Lei internacional; Kosovo; Diretrizes; Quando não intervir; Organismos Regionais; Descritor Humanitário; Responsabilidade de Proteger; Função do Conselho de Segurança

Fonte: Elaboração do autor, com base no ICISS - *Research, Bibliography, Background* (2001).

Conforme se pode observar, as consultas de debates refletiram, em termos geográficos, a intenção de inserir na elaboração do conceito representantes do P-5 e do sul global. Elas representam um conjunto diversificado de pontos de vista. Não seria razoável esperar que os comissionários pudessem ter feito muito mais do que informar as recomendações e as deliberações obtidas nas primeiras reuniões da comissão (fase de conceitualização), sobretudo em relação a pauta de debates das últimas reuniões. Em última instância, um consenso completo seria dificilmente atingido, uma vez que o relatório da ICISS era controverso por definição. Não obstante, o produto final da Comissão acabou sendo muito mais detalhado e plural do que poderia ter sido se fosse desenvolvido internamente na ONU.

Observa-se que, muito além de buscar incorporar a diversidade de percepções sobre o tema exposto nas reuniões, a comissão buscou sociabilizar e persuadir a audiência. Ao passo que a comissão pode ser considerada um articulador normativo, foi, de forma incontestável, plataforma organizacional para que os indivíduos empreendedores normativos pudessem exercer tal função.

Conforme Anexo I, observa-se que uma grande diversidade de atores atendeu às reuniões. Desse empreendimento, germinaria a pluralidade de atores considerados empreendedores normativos (representantes governamentais, funcionários internacionais, representantes de ONGs, de movimentos sociais, da academia e da mídia). Especificamente em relação ao posicionamento das ONGs, embora geralmente apoiem um novo dispositivo para proteção de pessoas face às atrocidades em massa, as organizações expressaram preocupação e ceticismo sobre alguns aspectos da R2P. A mais relevante observação foi, como era de se esperar, a preocupação relacionada à possibilidade do recurso à força (WFM-IGP, 2008).

A ICISS divulgou, em setembro de 2001, o relatório intitulado “A Responsabilidade de Proteger”. O conteúdo do relatório foi amplamente analisado e debatido por tomadores de decisão, acadêmicos, políticos e funcionários internacionais. Contudo, a concentração das atenções internacionais para os ataques de 11 de setembro nos Estados Unidos e suas repercussões tiveram impacto bastante negativo nos desdobramentos normativos da R2P (ROCHA, 2013).

De forma bastante sintética pode dizer que, de acordo com o Relatório (ICISS, 2001),

A R2P tem como “pedra fundamental” a noção que a soberania implica responsabilidade estatal, ou seja, o Estado possui a responsabilidade primária de proteger a sua população. Quando uma população sofrer (ou estiver na iminência de sofrer) graves danos (seja por resultado de guerras, rebeliões, repressão por parte do próprio governo seja pelo colapso de suas estruturas) e o Estado que deveria proteger não possa ou se recuse a evitar tal sofrimento, a responsabilidade subsidiária da comunidade internacional de proteger prevalece sobre o princípio da não intervenção.¹²¹ (ROCHA, 2013, p. 80-81).

Interessante verificar que para a Comissão a comunidade internacional é composta por uma ampla gama de atores. Apesar, como já se disse, de a Carta das Nações Unidas não fazer referência à expressão “comunidade internacional”, os mais diversos documentos produzidos pelos órgãos da ONU o fazem. No relatório da Comissão, não foi diferente.

Este consenso básico implica que a comunidade internacional tem a responsabilidade de agir de forma decisiva quando os Estados não estão dispostos ou não podem cumprir essas responsabilidades básicas. A Comissão procurou dar uma clara articulação a este consenso e exorta todos os membros da comunidade das nações, em conjunto com os atores não governamentais e os cidadãos dos Estados, a adotar a ideia da responsabilidade de proteger como um elemento básico do código da cidadania global, para Estados e povos, no século XXI (ICISS, 2001a, p. 75).

De forma ilustrativa, no relatório da ICISS aparece duas vezes a expressão “comunidade internacional de Estados” e trinta e nove vezes a expressão “comunidade internacional”.

Em termos gerais, a ICISS reconhece “que a soberania implica uma dupla responsabilidade: o dever de respeitar externamente os atores internacionais e o dever nacional de respeitar os direitos básicos da dignidade da pessoa humana” (ROCHA, 2013, p. 80). Recordar-se que Annan, em 1999, já havia proposto a ideia de soberania individual como contraponto à soberania nacional. Infere-se, assim, “uma clara conexão dessas

121 De acordo como Relatório da Comissão: “A soberania do Estado implica em responsabilidade, e a responsabilidade primária pela proteção de seu povo encontra-se no próprio Estado. Onde a população está sofrendo danos graves, como resultado de guerras internas, insurreição, repressão ou falência do Estado, e do Estado em questão é relutante ou incapaz de deter ou evitá-lo, o princípio da não-intervenção cede lugar para a responsabilidade internacional de proteger”. (ICISS - Relatório, 2001, p. XI).

ideias com aquelas apresentadas por Kofi Annan na *Economist* em 1999” (ROCHA, 2013, p. 80).¹²²

De fato, a ideia elaborada pela comissão busca estabelecer uma “ponte entre a intervenção e soberania, enquanto a expressão ‘direito ou o dever de intervir’ possui um leve tom de confronto” (ROCHA, 2013, p. 84). Conforme o Relatório, não se trata apenas de lançar mão do uso da força para proteção de civis em conflitos armados. A Responsabilidade de Proteger, tal qual apresentada, divide-se em três perspectivas: "responsabilidade de prevenir", "responsabilidade de reagir", e "responsabilidade de reconstruir" (ICISS, 2001). Desta forma, o conceito reforça que uso da força deve ser usado com cautela, em ocasiões em que não exista outra solução cabível, e enfatiza que a inércia dos atores responsáveis em agir pode ter um custo muito maior do que empreender uma ação rápida e oportuna (ROCHA, 2013).

Os comissionários em diversas ocasiões fazem referência a organizações internacionais governamentais específicas. Infere-se do conteúdo que os membros da comissão exercem efetivamente papel de empreendedores normativos, que utilizam a constituição da Comissão como plataforma organizacional (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Lançando mão dessa plataforma, eles realizaram diversas reuniões, envolvendo atores governamentais e não governamentais na intenção de ouvi-los e convencê-los de suas ideias.

Há que se reconhecer a rapidez e a eficiência com que os trabalhos da Comissão ocorreram. Em menos de um ano, a ICISS foi capaz de articular um consenso mínimo sobre um tema muito sensível, trazendo a mesa de debates uma grande diversidade de atores.

Especificamente em relação à prevenção de atrocidades em massa, vale a pena recordar, embora o artigo 99 da Carta das Nações Unidas ofereça ao Secretário-Geral uma base jurídica específica para o desenvolvimento de um dispositivo de alerta rápido, essa capacidade ainda não existe. A necessidade do estabelecimento dessa ferramenta foi indicada também no relatório da ICISS.¹²³ Não obstante a ausência de um sistema centralizado de alerta antecipado levou várias ONG, como o *International Crisis Group*, a desenvolverem suas atividades numa base quase exclusiva para monitorar e

¹²² Para uma análise mais profunda sobre o conteúdo do Relatório de 2001 da ICISS e sobre os debates acadêmicos acerca do relatório de 2001 da ICISS, ver: ROCHA, 2013.

¹²³ ICISS, 2001a, Responsibility to Protect, para. 3.14.

relatar áreas do mundo onde há indícios de surgimento de conflitos, alertando os governos e os meios de comunicação dos fatos ocorrido, clamando, por vezes, por uma ação “preventiva”.¹²⁴ Organizações internacionais de direitos humanos, como a Anistia Internacional, a *Human Rights Watch* e a *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme* têm desenvolvido um papel significativo a esse respeito, devido à sua bem estabelecida capacidade de monitoramento e de processar informação.

Outro papel específico de atores da sociedade civil refere-se à sua capacidade de recolher e fornecer informações sobre as crises em curso em que estão a ocorrer crimes de atrocidades em massa. (ROCHA, 2013). Conforme se verá nos próximos capítulos, a ideia de prevenção, como foi articulada na R2P, abrirá caminho para que a sociedade civil se engaje na divulgação, promoção e aprofundamento do processo.

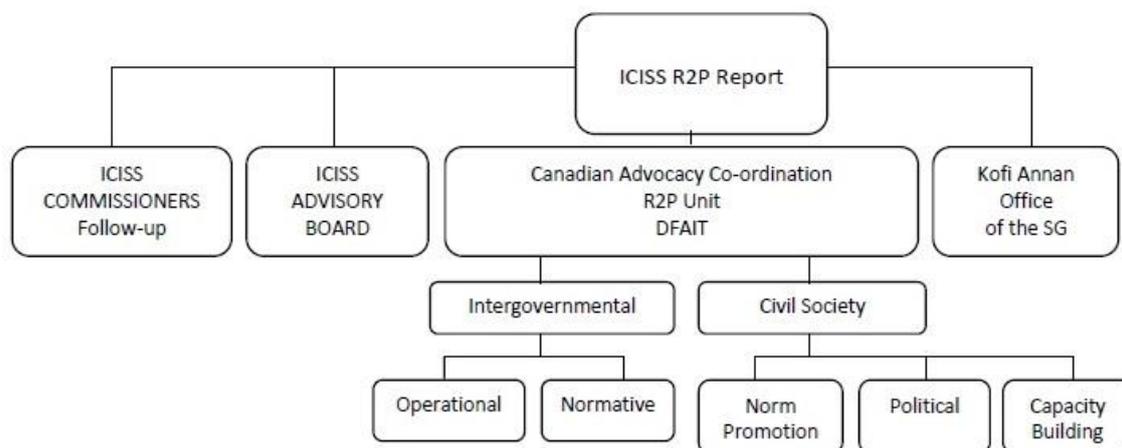
Por fim, cabe inferir que os membros da Comissão evocam por diversas vezes normas internacionais já existentes para justificar a proposição da R2P como um conceito que deve ser institucionalizado, tornando-se norma. Ao trazerem para os debates organizações não governamentais e grupos transnacionais¹²⁵, eles explicitamente buscam evocar um ativismo transnacional para criar um efeito bumerangue (WILLETTS, 2011). A exemplo disso, verifica-se que na reunião na Rússia participaram praticamente apenas membros da academia. Conforme será apontado mais adiante, os trabalhos da ICISS vão semear o terreno para a conformação de uma verdadeira Rede de Ativismo Transnacional para a Responsabilidade e Proteger.

Pollentine demonstra em seu organograma uma breve sinopse do ativismo pós-ICISS.

124 ICISS, 2001a, Responsibility to Protect, para. 3.13.

125 Tais como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, *International Crisis Group* (ICG, sigla em inglês), *Amnesty International* (AI), *Human Rights Watch* (HRW) e a *Fédération internationale des ligues des droits de l'homme* (FIDH). Além de citar a necessidade de coordenação os mais diversos atores como grupos não estatais, academia e media (ICISS, 2001a, p. 21).

FIGURA 3.2 – ATIVISMO PÓS-ICISS



Fonte: Marc Pollentine (2012, p. 171)

A figura cima busca capturar a transição da ICISS para o ativismo, que mais tarde se tornaria uma rede de ativismo global para R2P. A continuidade da ICISS em blocos foi, em grande parte, arquitetada pela própria Comissão (POLLENTINE, 2012, p. 172). Segundo Pollentine, “A contribuição de cada elemento é descompactada abaixo, com foco no micro processo, proporcionando *insights* e detalhes insuficientemente evidentes na literatura R2P existente” (p. 172, traduzido pelo autor). Segundo o autor, desde o início, complementar à liderança canadense, houve grande engajamento por parte de Kofi Annan, “que cumpriu e construiu seu compromisso de receber publicamente o relatório - e forneceu apoio contínuo a alguns Comissários da ICISS; mais proeminente Gareth Evans” (POLLENTINE, 2012, p. 172, traduzido pelo autor).

Outra informação relevante trazida pelo organograma é a identificação de ações operacionais e normativas vinculadas ao processo intergovernamental. Esses são indicadores muito próximos aos que esta pesquisa lança mão para recolher evidências de institucionalização da norma. Não obstante, este trabalho não delimita tais indicadores somente ao aspecto intergovernamental (ver Desenho da Pesquisa, na Introdução).

3.3 – Concertação Política: Articulações Preparatórias para a Cúpula Mundial

Logo após a divulgação do relatório da ICISS em 2001, funcionários internacionais, representantes de alguns países e membros da sociedade civil articularam-se como empreendedores normativos na divulgação e aprofundamento da R2P. Serão analisados separadamente dois processos que ocorreram, em termos cronológicos, paralelamente: primeiramente, o projeto da sociedade civil sobre a R2P, chamado de *R2P-Engaging Civil Society*; e, em seguida, analisa-se como diferentes atores desempenharam importante papel na costura política para a inclusão da R2P no Documento Final da Cúpula em 2005.

A ocasião é considerada um marco na institucionalização da norma no seio das Nações Unidas, uma vez que a declaração final foi aprovada por unanimidade pelos Estados membros. Apesar de a R2P remeter a ideias anteriores a ela, que já eram tipificadas pelo Direito, sua inovação é a estruturação de uma nova doutrina onusiana (entendida aqui como o conjunto de princípios e normas empregados pelo sistema ONU) “que propõe alterações conceituais, práticas e éticas no tratamento das intervenções humanitárias, realizando uma abordagem mais holística da questão” (ROCHA, 2013, p. 197).

3.3.1 Articulações da Sociedade civil

Assim que o Relatório de 2001 foi divulgado, o Governo do Canadá deu início a uma mobilização da sociedade civil (BELLAMY, 2009) para que essa atuasse como empreendedora da norma, ao mesmo tempo em que conduziu um processo de articulação intergovernamental para avaliar o apoio à R2P, identificar obstáculos políticos e construir um grupo de países amigos ao conceito. Como será visto, o governo canadense buscou estabelecer uma rede transnacional de ativismo para R2P junto à sociedade civil (BANDA, 2007)

O conjunto de atores políticos desenvolveram, após a divulgação do Relatório, duas estratégias: persuadir os Estados a adotar a R2P em diversas resoluções e declarações (*norm building*); e incentivar práticas para fortalecer a proteção de civis. Nos anos de 2003 e 2004, o Canadá buscou realizar iniciativas para levar a efeito ambas as estratégias, e ficou convencido de que, apesar da importância da "construção da norma", a "operacionalização" provavelmente proporcionaria mais consenso e proteção de fato. (BELLAMY, 2009, p. 71)

Assim, em 2002, ao demonstrar interesse pela proposta canadense, o *World Federalist Movement - Institute for Global Policy* (WFM-IGP) realizou consultas preliminares com organizações não-governamentais de todas as regiões para discutir o relatório da ICISS e o papel potencial da sociedade civil na promoção e possível operacionalização da R2P (BELLAMY, 2009). A resposta das ONGs foi bastante positiva, conforme descrita no relatório final do WFM sobre o processo consultivo. Diferentes grupos da sociedade civil estavam interessados em promover alguns de seus conceitos-chave e, mais importante, em trabalhar para a implementação das recomendações do Relatório (BELLAMY, 2009).

Em particular, existia um forte desejo de assegurar que os governos e a comunidade internacional tomassem seriamente a responsabilidade de responder às crises emergentes e que o fizessem por meio de avisos antecipados, para alcançar ações não militares (WFM-IGP *Final Report*, 2003).

Após a fase de consulta, em 2003, o projeto *Responsibility to Protect – Engaging Civil Society*¹²⁶ foi criado, liderado pela WFM-IPG e pela *Oxfam International*, incluiu também, ICG, *Human Rights* e *Watch and Refugees International*. O R2P-CS teve o intuito de envolver a sociedade civil no avanço das discussões sobre a Responsabilidade de Proteger, e obter respostas antecipadas e efetivas dos governos e da comunidade internacional para proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Para Alex Bellamy (2009, p. 71, traduzido pelo autor), “o R2P-CS desempenhou um papel importante por meio de consultas globais contínuas”. Exemplo disso foi a organização de um seminário para debater a R2P no Fórum Social Mundial de 2003, realizado no Brasil. O projeto buscou também o apoio de ONGs de âmbito global para promover esforços na divulgação do conceito ao público e fazendo lobby junto às delegações permanentes da ONU em Nova Iorque (BELLAMY, 2009).

As rodadas de debates do WPM-IPG renderam ideias importantes sobre a melhor forma para avançar a agenda de R2P, identificando categorias de atividades para o potencial envolvimento da sociedade: sensibilização e capacitação da sociedade civil; fortalecimento da aceitação da Responsabilidade de Proteger como uma norma das RI; e

¹²⁶ *R2P – Engaging Civil Society* também recebeu apoio financeiro do governo britânico e fundação MacArthur, além do governo canadense (BANDA, 2007). BANDA, Maria. **The Responsibility to Protect: Moving the Agenda Forward**. United Nations Association in Canada, 2007.

implementação da R2P pelos atores onusianos, e demais organizações regionais e locais.¹²⁷

A primeira área de atuação implicou persuadir os tomadores de decisão do imperativo moral para a ação em resposta à R2P – “*triggering crises*”; incorporando uma mudança de linguagem do ‘direito de intervenção’ para a ‘responsabilidade de proteger’; e enfatizando a prioridade da prevenção” (BELLAMY, 2009, p. 72, traduzido pelo autor). Conforme percebe-se, o foco deu-se em torno de políticas preventivas, o que é de se esperar, uma vez que são recomendações provenientes das sociedade civil. Mas, foram apontadas também questões sobre aspectos de proteção a civis, como aperfeiçoar a forma de difundir as informações e o contexto político adequado para discutir as circunstâncias apropriadas para um eventual uso da força. Conforme aponta Bellamy (2009, p. 72, traduzido pelo autor),

As mesas-redondas identificaram várias formas pelas quais os grupos da sociedade civil poderiam promover esta agenda - por exemplo, promovendo o diálogo global, divulgando as conclusões do relatório e fazendo conexões entre a R2P e outras agendas políticas relevantes.

Ou seja, o R2P-CS, atuando de forma semelhante à ICISS, também se tornou um empreendedor normativo e uma plataforma organizacional pela qual os empreendedores individuais desempenharam um importante papel de defensores e promotores da R2P nos círculos políticos.

A segunda área de atuação

Focou na criação de vontade política dentro dos governos. As ONGs poderiam reunir e disseminar informações sobre crises potenciais e

¹²⁷ Três categorias: sensibilização e fortalecimento da capacidade de advocacia da sociedade civil; reforçar a aceitação da norma da Responsabilidade de Proteger; e promover a implementação da R2P pelos atores da ONU, regionais e nacionais. As estratégias relativas à primeira categoria foram: a) aumentar a conscientização da R2P mediante reuniões, conferências, serviços de informação e publicações; b) reforçar a capacidade das ONGs para avançar a norma de R2P, em parceria com ONGs nacionais, regionais e internacionais na organização de reuniões e outros eventos, para assegurar um diálogo e uma ação sustentados sobre R2P. As estratégias relativas a segunda categoria foram a) a nível internacional, promover uma forte linguagem de R2P a ser incluída nas declarações e resoluções da ONU; b) trabalhar a nível regional para obter endosso e apoio da R2P pelas organizações regionais e parlamentos regionais; c) a nível nacional, assegurar o entendimento e o apoio ao R2P nos governos e buscar resoluções parlamentares. Por fim, a terceira categoria de atividades contemplou: a) trabalhar com um grupo central de ONGs e construir parcerias com os governos para avançar na implementação da R2P na ONU; b) incentivar as ONGs a avaliarem os desafios e as estratégias para implementar a R2P em suas regiões e sub-regiões; c) trabalhar com ONGs nacionais de países-chave para melhorar suas estratégias nacionais e sua capacidade de implementar R2P; d) avançar as discussões sobre como R2P se aplica a casos específicos de cada país (WFM-IGP Relatório Final, 2003; ICRtoP - Sobre o Projeto R2PCS na WFM-IGP, 2003-2009). WORLD FEDERALIST MOVEMENT-INSTITUTE FOR GLOBAL POLICY (WFM-IGP). **Civil society perspectives on the responsibility to protect**. Final report, 30 April 2003.

reais, monitorar as atividades do Conselho de Segurança (...), pressionar a inclusão de questões relacionadas à R2P na agenda do Conselho e defender a incorporação do R2P nos mandatos operacionais das operações internacionais (BELLAMY, 2009, p. 72, traduzido pelo autor).

Apreende-se, portanto, que o R2P-CS desenvolveu estratégias tipo bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998; WILLETS, 2011) para, por meio da influência de atores da sociedade civil, em especial de ONGs, a persuadir os países e membros do CSNU a não só defenderem a norma institucionalmente, mas incorporá-la nas resoluções do órgão. Realmente, nas ciências sociais é difícil inferir uma clara causalidade entre uma política de *lobby* e seu resultado esperado. Certo que foram diversas as razões que fizeram com que tanto a AGNU quanto o CSNU incorporassem a norma, mas, não se pode negar que tal resultado coaduna-se com os objetivos já estipulados em 2003 pelo R2P-CS (BELLAMY, 2011).

A terceira área de atuação “priorizou questões operacionais e buscou fortalecer a capacidade das instituições internacionais” (BELLAMY, 2009, p. 72, traduzido pelo autor). Entre suas recomendações, figurava a

Defesa do empenho de recursos para a prevenção de conflitos e o apoio ao desenvolvimento da capacidade policial internacional e os mandatos dos representantes e conselheiros das Nações Unidas sobre questões de proteção, como os deslocados internos e a prevenção do genocídio (BELLAMY, 2009, p. 72, traduzido pelo autor).

Nas três áreas, segundo o autor, “havia o consenso de que as iniciativas de R2P deveriam ser inseridas em políticas pré-existentes, ao invés de serem divulgadas como ideias inteiramente novas” (BELLAMY, 2009, p. 72, traduzido pelo autor). Observa-se nitidamente que as estratégias traçadas para o acolhimento da R2P no arcabouço burocrático normativo da ONU obedecem às ferramentas operacionais para institucionalização de normas desenvolvidas no segundo capítulo desta tese. Ao relacionar a R2P com normas já existentes, acabou-se por calçá-la com aspectos legais, ou seja, relacionando-a com tratados e acordos que já eram amplamente institucionalizados na comunidade internacional.

Vale destacar também que o processo de aproximar a R2P às normas já existentes possibilitou incluir no debate a execução de estratégias de aviso rápido a crises às iniciativas de reconstrução, sem, no entanto, afastar o conceito da possibilidade do uso da força. Essa estratégia se coaduna com a visão de membros da sociedade civil sobre o

processo de construção de normas e fortalecimento institucional, no seio da ONU. Percebe-se que dentro do pacote geral das propostas, aos poucos, novos elementos eram associados a percepções cognitivas já estabelecidas e os atores eram impelidos a discutí-los em conjunto.

Somado às táticas do governo do Canadá em aproximar-se da sociedade civil, realizou-se, também, uma série de workshops e reuniões com outros governos junto às missões permanentes em Nova Iorque. A divulgação de informações sobre a ideia recém criada da R2P e a sociabilização dos atores em torno da questão foi de extrema importância.¹²⁸ Para Bellamy (2009, p. 72), “esse processo ajudou a persuadir o Canadá de que, embora a R2P sofresse enérgica oposição por um grupo pequeno e determinado de Estados dentro do Movimento dos Países não Alinhados (MNA), uma maioria poderia ser conquistada”. Apesar de esta seção do capítulo estar focada nas articulações da sociedade civil, cabe destacar que, em setembro do mesmo ano, Kofi Annan criaria um Painel de Alto Nível, com o objetivo de produzir relatório sobre diversas questões importantes à Organização, dentre elas, sobre a R2P.

À luz do retorno (*feed-back*) das atividades realizadas junto à sociedade civil e a agentes governamentais, criou-se um consenso entre os empreendedores normativos (destacam-se o governo do Canadá, os membros da ICISS, e do R2P-CS) acerca da necessidade de circunscrever a possibilidade do uso da força para fins humanitários ao Conselho de Segurança. Ou seja, a questão evoluía para atrelar o uso da força exclusivamente, e não principalmente, como havia sugerido a ICISS, ao CSNU. (BELLAMY, 2009). Não coincidentemente, o relatório do Painel de Alto Nível, divulgado em 2004, apresentara a mesma proposta restritiva ao conceito forjado em 2001. A questão mais problemática, como será visto mais adiante, seria a possibilidade de restrição ao uso do veto por parte dos P-5. O consenso atingido abriu caminho para a inserção da agenda R2P nos debates da Cúpula Mundial em 2005.

Para Bellamy (2009, p. 73, traduzido pelo autor),

O lugar deste novo entendimento sobre a R2P, muitas vezes rotulado de "*R2P light*", na posição do Canadá foi exposto mais claramente no seu documento oficioso, submetido ao Painel de Alto Nível (HLP), *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, de 2004,

¹²⁸ O projeto R2P-CS desempenhou um importante papel ao consultar de forma global diversas ONGs, ao passo que fazia lobby junto aos governos. Por exemplo, o R2P-CS, em 2003, organizou um seminário durante o Fórum Social Mundial que ocorreu no Brasil.

estabelecido por Kofi Annan para explorar opções para a reforma das Nações Unidas.

Conforme será apontado já no começo do capítulo quatro, no início das negociações da Cúpula Mundial, nem mesmo partidários mais ardentes estavam defendendo a adoção total das recomendações da ICISS. Observar-se-á que o consenso obtido foi o possível, talvez longe do necessário.

Prevaleceria, portanto, a ideia de atrelar a R2P ao CSNU, ao mesmo tempo em que se abandonavam as medidas que, segundo o ICISS, eram necessárias para tornar o Conselho mais capaz de cumprir suas responsabilidades. Na compreensão da evolução dos fatos, deve-se levar em consideração a sensibilidade dos atores a questões de segurança nacional e internacional no pós 11 de setembro, e na polêmica invasão do Iraque em 2003, sem autorização prévia do CSNU.¹²⁹

3.3.2 Articulações na ONU

Concomitantemente às ações empreendidas junto à sociedade civil, articularam-se também estratégias para informar, persuadir e sociabilizar os membros da ONU sobre a R2P. Nesse processo, destaca-se a figura importante do então Secretário Geral Kofi Annan como verdadeiro empreendedor normativo, realizando tal função mesmo antes do ápice (*tipping point*) da primeira fase do ciclo de vida da R2P, que aconteceria em 2005.

Kofi Annan empreende duas grandes iniciativas para amadurecer o conceito de Responsabilidade de Proteger: a criação de um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças em 2003 e a publicação de um relatório, amplamente baseado nas recomendações do Painel, intitulado *Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e*

¹²⁹ Interessante notas as reflexões de Tom J. Farer e Claudia Fuentes Julio (2014), que afirmam: “acrescentando à percepção da R2P como um instrumento dos interesses de segurança paroquial dos Estados Unidos e seus aliados ocidentais, houve a associação retórica da responsabilidade de proteger e dos direitos humanos fundamentais com a responsabilidade de lutar contra o terrorismo, sendo que a falha em qualquer dos dois justificaria uma correspondente suspensão dos direitos de soberania” (FARER; JULIO, 2014, p. 209, traduzido pelo autor). Ainda, segundo os autores, “em 2002, Richard Haass, então diretor de planejamento de políticas do Departamento de Estado dos EUA, escreveu que os Estados Unidos devem agir como um empreendedor normativo para construir apoio internacional à ideia de soberania condicional” (FARER; JULIO, 2014, p. 209, traduzido pelo autor). Pois, se no início os EUA se opuseram à evolução normativa da R2P, ao se depararem com o crescente consentimento sobre o tema, logo buscaram atrelar a questão ao combate ao terror. FARER, Tom J.; JULIO, Claudia Fuentes. *The United States and R2P*. In: SERRANO, Mónica; WEISS, Thomas G. (orgs.) **The international politics of human rights: rallying to the R2P cause?** Routledge, 2014.

direitos humanos para todos, em 2005. A sintonia entre o resultado dos debates no seio da Sociedade Civil (realizado pelo R2P-CS em 2003) e o documento elaborado pelo HLP em 2004 não pode ser desconsiderada.

Dois anos após a divulgação do relatório da ICISS, o debate sobre a possibilidade do uso da força sob os auspícios da R2P revigorou-se. Após a invasão do Iraque em 2003, muitos receavam a manipulação do conceito para legitimar intervenções militares sem o consentimento das Nações Unidas. De fato, existia uma percepção por parte do governo americano de que, com os desdobramentos das ações de empreendedores normativos para R2P, a melhor estratégia para o país seria buscar vincular a noção de responsabilidade às estratégias de combate ao terror (FARER; JULIO, 2014)

Em Setembro de 2003, Annan anunciou à Assembleia Geral a nomeação de um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças (*High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*). O painel foi presidido pelo ex-primeiro-ministro da Tailândia, Anand Panyarachun, e entre seus membros encontrava-se o ex-conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos, Brent Scowcroft (conhecido por suas visões realistas das RI e política externa americana), bem como vários ex-chefes de governo e ministros de relações exteriores. Outros dois membros de destaque foram Gareth Evans, que já poderia ser considerado um ativista normativo em prol da R2P e Sadako Ogata (ex-Alta Comissária da ONU para Refugiados) (SERRANO; WEISS, 2014), que mais tarde, assim como Evans, iria vincular-se ao *think tank* *The Global Centre for the Responsibility to Protect*. Os 16 membros¹³⁰ do Painel realizaram um estudo aprofundado sobre ameaças globais e forneceram uma análise dos desafios futuros à paz e à segurança. O Painel também recomendou mudanças necessárias para garantir uma ação coletiva efetiva, incluindo uma revisão dos principais órgãos da ONU. Nota-se que ao passo que Annan busca uma distribuição geopolítica do norte e sul globais entre os membros do painel, almeja também promover um ambiente mais legítimo, caracterizado por uma diversidade ideológica.

¹³⁰ Os integrantes do Painel foram: Anand Panyarachun, Presidente (Tailândia); Robert Badinter (França); João Clemente Baena Soares (Brasil); Gro Harlem Brundtland (Noruega); Mary Chinery-Hesse (Gana); Gareth Evans (Austrália); David Hannay (Reino Unido); Enrique Iglesias (Uruguai); Amre Moussa (Egipto); Satish Nambiar (Índia); Sadako Ogata (Japão); Yevgeny Primakov (Federação Russa); Qian Qichen (China); Nafis Sadik, Paquistão; Salim Ahmed Salim (República Unida da Tanzânia); Brent Scowcroft (Estados Unidos da América) (UN, Doc. A/59/565).

Evans considera que "a ligação crítica entre o relatório do ICISS e a Cúpula [de 2005] foi o trabalho do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças do Secretário-Geral da ONU" (EVANS, 2008, p. 44, tradução do autor). Ainda segundo o autor, o Painel faz uma recomendação crucial para que a norma atingisse o consenso de 2005:

O Painel aprova na norma emergente há uma responsabilidade internacional coletiva de proteger, exercível pelo Conselho de Segurança autorizando a intervenção militar como último recurso, no caso de genocídio e outros assassinatos em larga escala, limpeza étnica ou violações graves do direito humanitário em que os governos soberanos se mostraram impotentes ou não quiseram evitar (EVANS, 2008, p. 45, tradução do autor).

Em dezembro de 2004, o Painel apresentou seu relatório "Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada" (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*) (UN, Doc. A/59/565). Conforme já se disse, o relatório ampliou "de maneira considerável o conceito de soberania internacional" (ROCHA, 2013, p. 120)¹³¹, reconhecendo "seis grandes categorias de ameaças com as quais o mundo deveria se preocupar nas próximas décadas" (UN, Doc. A/59/565, p. 12). A saber,

Ameaças econômicas e sociais, incluindo a pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental; Conflito interestatal; Conflitos internos, incluindo guerra civil, genocídio e outras atrocidades em grande escala; Armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; Terrorismo; e Crime organizado transnacional (UN, Doc. A/59/565, p. 12).

Sobre a possibilidade do uso da força, o Relatório traz duas inovações (HERMANN, 2011). A pedido de Annan, o texto "exorta o Conselho de Segurança a fazer uso mais frequente de medidas preventivas, inclusive com o uso da força como já é facultado na Carta, contra ameaças que não são iminentes" (HERMANN, 2011, p. 178-179). Em segundo lugar, o documento trata sobre a R2P.

O direito e dever de intervir em Estados que não estão em condições ou não querem respeitar os direitos humanos de suas populações contra a ocorrência de genocídios e outras formas de atentados à vida em larga escala, limpeza étnica ou sérias violações do direito internacional humanitário (UN, Doc. A/59/565, p. 57, traduzido pelo autor).

¹³¹ A abrangência do conceito de segurança internacional realizada pelo Painel em 2004 já foi detalhada em trabalho anterior do autor (ROCHA, 2013).

Dessa forma, conforme o relatório, algumas considerações sobre a norma foram importantes, e ampliam o escopo de questões que se enquadram na temática ampla de segurança internacional.¹³²

O relatório aponta falhas no sistema de segurança coletiva para enfrentar os graves abusos de direitos humanos durante conflitos. De fato, a proteção de civis dos efeitos nefastos das guerras tem se mostrando um enorme desafio normativo para as Nações Unidas. No seio da questão está a tensão entre a inviolabilidade da soberania e o direito à ingerência com fins humanitários (ROCHA, 2013).

Destacam-se outras duas propostas feitas pelo documento: a criação de uma Comissão para a Construção da Paz e a instituição de um Conselho de Direitos Humanos, que substituiria a antiga Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (UN, Doc. A/59/565).

Em termos substanciais sobre a R2P, os membros do Painel apresentaram o conceito não muito distante do que continha no relatório da ICISS em 2001.

No entanto, os relatórios diferem sobre uma questão importante, que são os "fatos geradores" que podem levar o CSNU a autorizar a utilização da força. [...] o Painel de Alto Nível antecipa uma importante limitação da ideia de a Responsabilidade de Proteger em relação à sua formulação original. Esta limitação se refletirá no processo de consolidação da norma, refletindo no texto de 2005. Fica claro que, para os painelistas, a questão legal se sobrepôs à questão da legitimidade¹³³ (ROCHA, 2013, p. 122).

Essa limitação tira parte considerável das propostas de 2001 que visa contornar os nós que impediam a comunidade internacional de agir em crises humanitárias. As restrições que a ideia de R2P estava sofrendo impactariam de forma marcante na aplicabilidade da norma futuramente. Mas, conforme dito, no contexto mundial do início do milênio, o texto é um avanço importante para o debate sobre essas questões. Evans reforça esse sentimento, afirmando que

Um conceito que levanta questões tão sensíveis como a R2P, e em um painel composto por dezesseis membros, representando ampla

¹³² Conforme trabalho anterior, "o documento diz que é de interesse coletivo a prevenção de guerra interna aos Estados ou entre os Estados. Em relação à segurança coletiva e à legalidade do uso coercitivo da força, o painel considerou três situações: i) a legítima defesa; ii) quando um Estado represente ameaça externa; e iii) quando a ameaça representada pelo Estado fosse de ordem interna, dirigida contra sua própria população" (ROCHA, 2013, p. 121).

¹³³ Para maior aprofundamento da questão ver: BRUNNÈE, J.; THOPE, S; Norms, Institutions and United Nations Reform: the Responsibility to Protect. **Journal of International Law and International Relations**, Winter, 2005.

diversidade dos sentimentos sobre o assunto, com mais da metade dos seus membros advindos do Sul, houve uma notável aceitação da vitalidade e da utilidade do princípio básico [a que a R2P se refere] (EVANS, 2008, p. 45, traduzido pelo autor).

Importante, porém, é considerar o empreendimento político de Annan para amadurecer a ideia da Responsabilidade de Proteger. O então SGNU aproximou especialistas de diferentes partes do mundo à ideia que aos poucos se consolidava. O envolvimento de uma ampla pluralidade de panelistas que representavam uma notável diversidade ideológica resultou no fortalecimento do texto. Nesse sentido, a primeira grande articulação política do SGNU para avançar a norma dentro da organização foi bastante satisfatória.

O segundo grande empreendimento de Kofi Annan, antes da Cúpula Mundial, foi a elaboração do relatório *Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos*, já em 2005. No documento, Annan se manifestaria em relação às propostas do Painel (BIERRENCAL, p. 144). O documento recomendava aos chefes de Estado e governo o debate sobre assuntos que deveriam ser abordados em reunião plenária, que aconteceria no mesmo ano.

Segundo Annan, tanto a ICISS quanto o relatório de 2004 “endossaram o que eles descreveram como uma emergente norma de que há uma responsabilidade coletiva de proteger” (UN, Doc. A/59/565, para. 203). O SGNU afirma ainda que

Enquanto eu estou bem ciente das sensibilidades envolvidas nesta questão, eu concordo plenamente com esta abordagem. Eu acredito que devemos abraçar a responsabilidade de proteger, e, quando necessário, devemos agir sob seus auspícios (UN, Doc. A/59/2005, p. 35).

Annan usou quase todas as recomendações do Painel de Alto Nível em seu Relatório. Ressalva-se, entretanto, como aponta Badescu, que “o relatório do ex-Secretário Geral da ONU, ‘*In Larger Freedom*’, separou os aspectos normativos da R2P (a afirmação da responsabilidade de proteger como base para a ação coletiva) da discussão do uso da força” (BADESCU, 2010, p. 6, traduzido pelo autor). Portanto, Annan preferiu não discutir no texto os critérios delineadores para uma eventual ação militar sob os auspícios da R2P. Como verificar-se-á, as questões normativas e sobre o uso da força também foram analisadas separadamente durante a Cúpula (EVANS, 2008)

Portanto, acredita-se que os resultados dos debates realizados no contexto do R2P-CS tiveram impacto significativo nos painéis e subsequentes relatórios que buscavam preparar uma agenda possível para Cúpula de 2005.

Conforme estudo anterior deste autor sintetiza,

Observa-se que a substância das orientações do Painel permaneceu no relatório do SGNU, mas para torná-lo mais “palatável” para os anti-intervencionistas, Annan preferiu inserir as orientações sobre a intervenção militar na seção do relatório que trata do uso de força, separando este tema dos aspectos normativos da R2P. Tal era a força do sentimento sobre esta matéria que, sem essa mudança seria duvidoso conseguir o amplo acordo entre os Estados-Membros. Assim, Annan abriu caminho para que a norma tornasse efetiva na Cúpula Mundial que aconteceria no mesmo ano (ROCHA, 2013, p. 124).

A próxima seção analisará o empreendedorismo normativo realizados por funcionários internacionais, agentes governamentais e representantes da sociedade civil para atingir o que se considera o *tipping point* da trajetória evolutiva da R2P.

3.4 – Empreendedorismo Normativo e o Nascimento da Norma

Annan pode ser considerado um primeiro grande empreendedor normativo da R2P. Ele certamente alcançou persuadir diversos atores da comunidade internacional a discutir e argumentar o conceito apresentado em 2001. Se a comissão e seus membros desempenham uma função de “fundadores normativos”, conceituando a R2P e dando início às articulações políticas, foi Annan que a levou ao “ponto crítico” e deflagrou o estágio de “cascata normativa”. Esse aspecto ficará mais evidente no próximo capítulo.

O governo canadense, conforme observado, foi, na esfera estatal, outro grande patrocinador normativo. Aliás, o apoio canadense para R2P não apenas continuaria após o ICISS, mas seria crítico para realizar seu acordo dentro do quadro de oportunidade fornecido pelo processo da Cúpula Mundial em 2005 (POLLENTINE, 2012). Cabe destacar também o trabalho de Lloyd Axworthy, que, por pressionar ativamente e facilitar a comissão ICISS, também deve ser considerado como um empreendedor normativo (HUBERTS, 2008).

Entre os ex-membros da ICISS, destacam-se Gareth Evans e Ramesh Thakur. Thakur escreveu um a quantidade substancial de artigos acadêmicos, participou de numerosos seminários e eventos relacionados à R2P. Evans destacou-se como presidente da ICISS e foi, de fato, o condutor intelectual por trás do relatório. Entre os membros da Comissão, Evans provou ser o defensor mais político da R2P. Isso lhe rendeu

reconhecimento internacional e Evans assumiu a presidência do Presidente do *International Crisis Group* (atualmente, presidente emérito), que também serviu de plataforma organizacional para divulgação normativa (POLLENTINE 2012).¹³⁴

O desempenho de Lloyd Axworthy, Gareth Evans e Ramesh Thakur foi essencial para a fase de persuasão da R2P. Annan, por sua vez, é considerado o primeiro grande empreendedor normativo.

Recorda-se que o então SGNU, em 1999, articulou a noção de soberania individual, e empreendeu esforços para a criação da ICISS, em 2001. Em dezembro daquele ano, em seu discurso no prêmio Nobel, ele afirmou que "a soberania dos Estados não deve mais ser usada como escudo para violações grosseiras dos direitos humanos"¹³⁵. Posteriormente, ele cria o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças e nomeia um dos co-presidentes da ICISS - Gareth Evans - para o painel. Em seguida, Annan apresentou a norma R2P em seu próprio relatório, *In Larger Freedom*. Ato contínuo, o então SGNU promoveu um dos pontos mais altos da institucionalização da norma da R2P na Cúpula Mundial.

As ações de Annan harmonizavam com os interesses demonstrados pela sociedade civil (em debates promovidos sobretudo pelo Canadá) e criaram um cenário bastante favorável para a evolução normativa da R2P. Nesse sentido, cabe ressaltar o papel de liderança que o WFM-IGP desempenhou concomitantemente com outras ONGs.

Ramesh Thakur reconhece o papel de empreendedor normativo de Annan. Para o autor (2006, p. 334, tradução do autor), "Annan também tem sido excepcionalmente hábil na geração de normas e empreendedorismo". Thakur destaca a estratégia de articulação política de Annan ao utilizar a criação de comissões internacionais como estratégia de transmissão de ideias na política mundial.

Thomas Weiss (2012, p. 105, tradução do autor) afirma que "mais do que seus predecessores, o Secretário-Geral Kofi Annan (1997-2006) tomou os direitos humanos a sério". Para o autor,

O próprio uso do púlpito intimidador pelo secretário-geral Kofi Annan é também um capítulo essencial da história e o reconhecimento pela Cúpula Mundial de 2005 (precedida pelos trabalhos do Painel de Alto

¹³⁴ Gareth Evans foi ministro das Relações Exteriores Australiano de 1988 a 1996 e é presidente emérito do *International Crisis Group*.

¹³⁵ ANNAN, Nobel Lecture, December 10, 2001 (traduzido pelo autor). Disponível em <www.nobel.se/peace/laureates/2001/annanlecture.html> Acessado em 10/02/2017.

Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças) da R2P reforçando a legitimidade da intervenção humanitária como uma opção de política. (WEISS, 2012, p. 98, traduzido pelo autor),

O apoio de Annan ao desenvolvimento normativo da R2P foi inequívoco e proeminente. Como será visto mais adiante, Kofi Annan força a emergente norma para os estágios seguintes do ciclo de vida: aceitação e internalização.

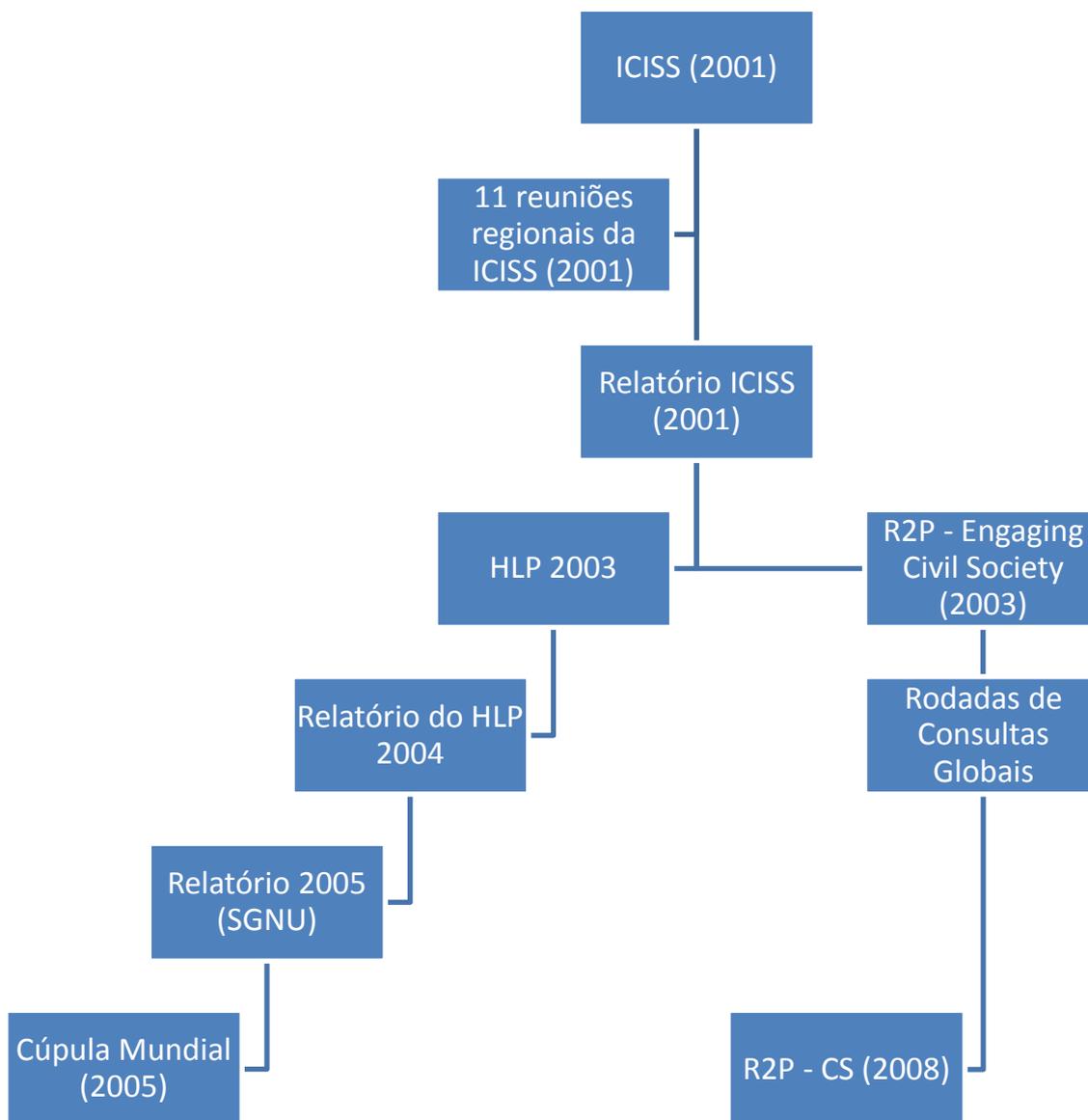
3.5 – Análises parciais e Síntese dos Argumentos

Buscou-se neste capítulo realizar o delineamento temporal da evolução normativa da R2P em seu primeiro estágio, aqui considerado de 2001 a 2005. Ao analisar este processo, apontaram-se atores da comunidade internacional que desempenharam excepcional ativismo em prol da divulgação das ideias que envolviam a R2P. Outra ferramenta utilizada foi a de sociabilizar os diferentes agentes em torno das discussões. Assim, foram criadas algumas plataformas organizacionais para amparar o empreendedorismo normativo. O projeto R2P-CS, patrocinado pelo governo canadense que acabou por envolver uma série de ONGS com conhecimento de campo, é um exemplo disso. O SGNU, por sua vez criou um Painel que elaborou um documento importantíssimo para as discussões que seguem no próximo capítulo.

Se no início pensava-se em debater a questão levantada por Annan em 2000 e recebida pelo governo canadense no seio da ONU, constatou-se impedimento político para tal feito naquele contexto histórico político institucional. Entende-se que, ao deslocar o fulcro do debate para um ambiente externo a ONU, possibilitou-se a interação e sociabilização de outros agentes políticos interessados em debater alterações ontológicas e epistemológica acerca de intervenções humanitárias. Tal feito, fará conexão com o prelúdio de uma efetiva rede de ativismo global para a R2P, que será analisada nos próximos capítulos. Conscientes ou não, os promotores normativos da ideia de R2P acabaram por iniciar um movimento que reverberaria, anos mais tarde, em articulações institucionais de âmbito regional e local, junto à sociedade civil.

O organograma abaixo busca compendiar as iniciativas na sociedade civil com o intuito de debater, socializar e institucionalizar a R2P, com foco nos eventos ocorridos entre 2001 e 2005.

FIGURA 3.3 – ARTICULAÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONALIZAÇÃO NO PÓS-ICISS.



Fonte: Elaboração do autor.

Avulta-se a diligência com o processo de ativismo político em prol do aprofundamento conceitual e institucionalização da R2P ocorreu. Em quatro anos, a R2P passou de uma ideia abstrata debatida pela ICISS nos rincões do mundo a uma proposta normativa factível, inserida em documentos e relatórios das Nações Unidas.

Percebe-se, também, que o panorama dá início ao que futuramente será considerada a formação de uma comunidade epistêmica sobre R2P que aproximaria atores estatais, intuições globais, ONGs e especialistas. Essa questão será estudada a

seguir e retomada no quinto e último capítulo. Desenhado, portanto, o processo de elaboração da ideia de R2P, cabe analisar, no capítulo que segue, a forma pela qual ela se torna uma norma políticas das RI.

Em vista disso, fica evidente a rapidez no processo de evolução normativa delineado até o momento. Como se disse, de um conceito o desenvolvido por uma ampla gama de atores globais à aceitação consensual (em 2005), quatro anos é um período bastante curto de tempo. Acredita-se, portanto, que o flagrante empenho de ativistas políticos como Annan, Axworthy, Evans (entre outros) somados aos trabalhos desenvolvidos pelo governo do Canadá (tanto junto às delegações dos Estados Membros em Nova Iorque quanto à sociedade civil internacionalmente organizada) e pela WFM-IGP foram essenciais para a celeridade com o que processo ocorreu. Conforme já se disse, é difícil dizer que os trabalhos dos indivíduos acima citados sofreram influência direta dos empreendimentos decorrentes da R2P-CS. Mas, negar a evidente sincronização com que os fatos ocorrem dentro e fora da ONU e os resultados similares alcançados por ambas as iniciativas seria muito mais imprudente. Nesse sentido, a harmonia verificada entre relatório do Painel de Alto Nível de 2004 e os resultados das rodadas de debates de 2003 pode ser considerada prova substancial tanto da agilidade quanto da cadência do processo de evolução normativa apresentado até o momento.

O próximo capítulo, não coincidentemente, continuará analisando o trabalho mútuo empreendido por indivíduos, Estados, grupo de Estados, OIs, aliados aos esforços da sociedade civil, em institucionalizar a norma na comunidade internacional, e, sobremaneira, na Organização das Nações Unidas.

Capítulo 4 – Atuação de empreendedores normativos na institucionalização da Responsabilidade de Proteger

O desempenho de atores políticos que trabalharam para deflagrar o processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger de forma organizada e cadenciada será examinado neste capítulo. Como se argumentou no segundo capítulo desta tese, a etapa de institucionalização de uma norma deve ser compreendida como um processo contínuo, no qual norma e atores estão em constante constituição mútua. Logo, esse processo de co-construção entre agente e estrutura afeta a dinâmica de institucionalização da norma.

Nesse sentido, considera que o processo de institucionalização da R2P vem ocorrendo desde 2001, no contexto da ICISS e de seu relatório, pelo Painel de Alto Nível, em 2004, e de seu relatório, e pelo relatório do Secretário Geral da ONU, em 2005, *In Larger Freedom*. Não menos importantes, a dinâmica já estabelecida a partir de 2003, com a criação do projeto R2P-CS também dá impulso ao início da institucionalização da R2P na sociedade civil global. Ocorre que, até a Cúpula Mundial, em setembro de 2005, a R2P não pode ser considerada uma norma das Relações Internacionais. Entre 2001 e 2005 ela é mais bem entendida como uma ideia, um conceito, uma proposta em evolução. Ela ainda não era capaz de moldar expectativas e comportamentos próprios dos atores internacionais, muito menos de ser implementada. Mas, conforme as ferramentas teóricas já desenvolvidas, a comunidade internacional foi se articulando de maneira evidentemente discursiva, conforme a necessidade e oportunidade de cada ocasião.

Os empreendedores normativos, durante esse período, utilizaram-se de plataformas organizacionais para sociabilizar os mais diversos atores da comunidade internacional: representantes de governos, de organizações intergovernamentais, de ONGs e da sociedade civil organizada e de universidades e da academia em geral. Os empreendedores trouxeram esses atores aos debates, e esforçaram-se para persuadi-los. Conforme observado, em diversos momentos, eles almejavam atrelar o conceito que se adensava a normas e instituições já existentes e amplamente aceitas. Portanto, essas características fazem parte do processo de institucionalização, conforme já mencionado. Mas, como já se disse, até a Cúpula Mundial de 2005, não se pôde ainda aferir a qualidade de norma à R2P, ainda que o termo já fosse amplamente utilizado nos discursos políticos.

Dessa maneira, esse capítulo dá seguimento ao delineamento de processo de institucionalização, identificando mecanismos causais, entendendo que os fenômenos políticos não são lineares. A delimitação temporal deste capítulo vai da Cúpula Mundial de 2005 até o fim do ano de 2015. Para isso, pretende-se, na medida do possível, seguir a ordem cronológica dos fatos, para então analisá-los. Mas, em algumas situações, como no caso da análise da criação do Escritório Conjunto para a Prevenção de Genocídio e a Responsabilidade de Proteger, do Grupo de Amigos da R2P, e dos Relatórios anuais do SGNU seguidos de Diálogos Informais sobre a Responsabilidade de Proteger, optou-se pela abordagem dos temas em separado, ainda que dentro dessa metodologia faça-se uma análise cronológica.

Sem querer diminuir a importância do empreendedorismo normativo do Brasil ao lançar o conceito da Responsabilidade ao Proteger, o mesmo será abordado conjuntamente à análise dos Relatórios do SGNU e seus desdobramentos. Essa é apenas uma escolha metodológica do autor, visando fragmentar o menos possível a linha de raciocínio proposta.

Numa análise aprofundada, pode-se evidenciar que a trajetória normativa da Responsabilidade de Proteger passou por três grandes pontos de inflexão, ainda que o processo de institucionalização já estivesse sido deflagrado, conforme já mencionado. Primeiramente, a aprovação, na Cúpula Mundial, por unanimidade, do texto que institucionaliza de fato a R2P no seio da AGNU e a subsequente aprovação de uma resolução por parte deste órgão é um grande destaque.

Em segundo lugar, em 2009, o SGNU Ban Ki-moon cria o primeiro documento que conceitua, estrutura e debate de forma sistemática a norma, evidenciando, portanto, um ponto crucial pela qual a R2P passou. E, o terceiro grande momento, conforme será estudado neste capítulo, apresenta a forma como a comunidade internacional aplicou a norma da R2P em sua maior excepcionalidade, ou seja, lançou mão do uso da força militar em seu nome.

Assim, o ano de 2011, contextualizado pela crise na Líbia, as resoluções sobre o tema do CSNU e a reação plural da comunidade internacional marcam uma relevante etapa no ciclo de vida normativo da R2P. Isso ocorre devido à sua aplicação, sua contestação e pela busca de seu adensamento conceitual e institucional, não só nas Nações Unidas. Esse terceiro ponto de inflexão, também por questões de apresentação, será abordado no conjunto cronológico dos Relatórios do SGNU.

Esses três pontos nevrálgicos da trajetória normativa apontaram articuladores políticos que levaram a sociabilização e a institucionalização a novos patamares. Dentre eles, destacam-se: a) individualmente, os ex-Secretários Gerais Kofi Annan e Ban Ki-moon, e Edward Luck; b) de forma híbrida, realizando função de empreendedores normativos e plataformas organizacionais, o *World Federalist Movement-Institute for Global Policy*, *The Global Centre for the Responsibility to Protect*, *International Coalition for the Responsibility to Protect* e o Grupo de amigos da R2P; c) e, por um prisma estatal, os governos do Canadá e do Brasil. Essa lista não pretende nomear exaustivamente os empreendedores normativos da R2P de 2005 a 2015, mas reflete uma diversidade importante de atores que desempenharam papel relevante para a institucionalização da mesma.

Será apresentado, por fim, um quarto possível ponto de inflexão. Não se dá o mesmo destaque a ele, pois é um evento recente, em relação ao qual ainda cabem maiores análises sobre possíveis desdobramentos. Trata-se da realização de uma reunião sob os auspícios da Fórmula Arria no CSNU para tratar de questões relacionadas à aplicabilidade da R2P e no envolvimento de atores não estatais em situações de conflitos.

4.1 A Cúpula Mundial e o Consentimento Normativo

A Cúpula Mundial das Nações Unidas de setembro de 2005, em Nova Iorque, ocorreu na celebração do sexagésimo aniversário da organização. Todos os 191 Estados membros da ONU estavam representados, em grande parte pelos chefes de Estado ou de Governo. O encontro apresentou-se como uma janela de oportunidade para debater reformas do sistema ONU e incorporar ao arcabouço institucional novas ideias.

Kofi Annan demonstrou otimismo e ousadia nas articulações políticas para a Cúpula. Para ele, o evento era uma oportunidade "rara" que acontecia "uma vez em cada geração" (UN, Doc. SG/SM/9963, traduzido pelo autor). Segundo Annan, as Nações Unidas "devem submeter-se à revisão mais arrebatadora de seus 60 anos de história. Os líderes mundiais devem recapturar o espírito de São Francisco e forjar um novo pacto mundial para promover a causa da maior liberdade" (UN, Doc. SG/SM/9963, traduzido pelo autor). Por outro lado, conforme afirma Weiss (2012), o encontro também expôs as

divergentes visões de mundo e, especificamente, divergências sobre a própria Organização, que vinham debilitando ou paralisando suas ações.

De todos os modos, a retórica de Annan, projetada para aumentar a importância do evento, enquadra-se nas ações típicas de um empreendedor normativo. Apesar do apelo, um tanto forçado em comparar o contexto de 2005 ao de 1945, a analogia buscava evocar um forte simbolismo (POLLENTINE, 2012).

Para Marc Pollentine, “a maneira como a agenda da Cúpula foi definida e a forma como Annan buscava aumentar as expectativas, representava na verdade fatores-chave na explicação dos resultados obtidos” (POLLENTINE, 2012, p. 237-238, traduzido pelo autor). Conforme será visto adiante, o enorme esforço do SGNU em preparar e debater a agenda da Cúpula no Painel de Alto Nível que antecedeu o evento, retirou qualquer legitimidade de uma possível narrativa de que a linguagem de R2P estaria sendo uma imposição dos países mais poderosos ao resto da comunidade. Aliás, essa estratégia de Annan, em debater a questão desde 1999, afastou da construção normativa da R2P aquele tipo de crítica realizada por países menos poderosos na Conferência de São Francisco (abril-junho de 1945). Naquela ocasião, muito do texto “proposto ao debate” já havia sido decidido pelas grandes potências à época, em Moscou e Teerã (outubro-dezembro 1943), Dumbarton Oaks (outubro de 1944) e Yalta (fevereiro de 1945).

A Cúpula Mundial foi um acordo político de alto nível, embora não seja juridicamente vinculante aos países membros das Nações Unidas. Não obstante, o fato de as partes aprovarem o texto por unanimidade, em 16 de setembro de 2005, confere enorme legitimidade ao seu conteúdo. Contudo, a ideia de que o endosso "unânime" da R2P significava de súbito um consenso numa área tão contenciosa seria rapidamente dissipada (POLLENTINE, 2012). As subsequentes contestações que a norma iria sofrer atestavam até que ponto os membros da comunidade estavam realmente dispostos a mobilizar recursos para empreender ações que visassem proteger civis em conflitos armados.

A reunião também pode ser vista como resultado de anos de empreendimento normativo pelos últimos Secretários Gerais¹³⁶. O evento ocorreu em sequência de um painel de alto nível que buscou discutir sobre as novas ameaças de segurança, conforme visto. Kofi Annan buscou no encontro atualizar a Organização para melhor responder aos

¹³⁶ Com destaque para Boutros Boutros-Ghali (1992-1996), Dag Hammarskjöld - (1953-1961), além do próprio Annan.

desafios do novo milênio. Em relação à proteção humana em conflitos armados, o encontro atingiu dois grandes resultados: A criação do Conselho de Direitos Humanos¹³⁷ e a parcial incorporação das ideias apresentadas sobre a Responsabilidade de Proteger.¹³⁸

O texto aprovado incorpora em linhas gerais os argumentos consentidos até o Painel, que aconteceu meses antes. No entanto, cabe apontar que há uma ênfase na exigência de autorização do Conselho de Segurança para o uso da força. Tal exaltação acabou por ser denominada por Thomas Weiss (2006) “R2P-lite”.¹³⁹ Especificamente, o texto incorporou a R2P em seus parágrafos 138, 139 e 140 (UN, Doc. A/RES/60/1).¹⁴⁰ Se é verdade que o documento recusou estabelecer critérios para o uso da força em nome da norma, e o escopo foi bem delimitado: crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Alguns autores postulam que após 2005 a R2P tornou-se norma. Outros afirmam que uma ideia somente se torna norma quando for amplamente empregada.

¹³⁷ Conforme trabalho anterior: “A criação do Conselho de Direitos Humanos refletiu o enorme empenho em reforçar os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas. O CDH substituiu a antiga Comissão de Direitos Humanos, que era reconhecidamente ineficaz na proteção dos direitos humanos” (ROCHA, 2013, p. 124-125).

¹³⁸ Conforme trabalho anterior, “a Cúpula também concordou em reforçar o Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos, solicitando o dobro de aumento de seu orçamento, permitindo a contratação de funcionários bem qualificados para a função” (ROCHA, 2013, p. 126).

¹³⁹ Thomas Weiss é claro quando afirma que: “A Cúpula Mundial aprovou ‘R2P-lite’ - ou seja, sem especificar os critérios que regem o uso da força e insistindo na aprovação do Conselho de Segurança. Em evidência, Washington recusou-se a estabelecer uma doutrina que pudesse funcionar como um gatilho automático ou como um obstáculo ao uso americano da força - isto é, os limiares e princípios de precaução da R2P poderiam limitar a flexibilidade de Washington para determinar quando e onde implantar força militar” (WEISS, (2006, p. 750, traduzido pelo autor). WEISS, THOMAS G. R2P after 9/11 and the World Summit. **Wisconsin International Law Journal**, v. 24, n. 3, 2006.

¹⁴⁰ “§138 Cada Estado é responsável por proteger as suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade implica a prevenção dos referidos crimes, incluindo a incitação à prática dos mesmos, pelos meios necessários e apropriados. Aceitamos essa responsabilidade e agiremos em conformidade com a mesma. A comunidade internacional, quando necessário, deve incentivar e ajudar os Estados a cumprirem essa responsabilidade e devem apoiar as Nações Unidas na criação de um dispositivo de alerta rápido. §139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, deve igualmente usar os meios diplomáticos e humanitários apropriados, bem como outros meios pacíficos, em conformidade com os Capítulos VI e VIII da Carta das Nações Unidas, para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos dispostos a agir coletivamente, de uma maneira atempada e decisiva, através do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, incluindo o Capítulo VII, numa base caso a caso e em cooperação com as organizações regionais pertinentes se for caso disso, se os meios pacíficos se revelarem insuficientes e as autoridades nacionais não estiverem manifestamente a proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade. Sublinhamos a necessidade de a Assembleia Geral continuar a examinar o dever de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas repercussões, tomando em consideração os princípios da Carta e do direito internacional. Tencionamos igualmente empenhar-nos, conforme necessário e apropriado, em ajudar os Estados a reforçarem a sua capacidade para proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade, bem como em prestar assistência aos países onde existam tensões susceptíveis de levar à eclosão de uma crise ou de um conflito” (UN, Doc. A/RES/60/1, traduzido pelo autor).

Considera-se neste estudo que, a partir de 2005, para a política internacional, a R2P é entendida como uma norma emergente, ainda que suas determinações não tenham sido confrontadas com as realidades de cada contexto. Ou seja, era uma norma aceita, que não havia tido a oportunidade de ser aplicada.

Alex Bellamy (2009, p. 95) enfatiza o papel de empreendedores da norma.

Se os canadenses e principais defensores mantiveram o conceito vivo, foi a decisão de Kofi Annan de adotar a R2P que garantiu seu lugar na agenda internacional em 2005. Não há dúvida de que, sem o apoio de Annan, a R2P não teria sido parte de discussão global sobre a reforma da ONU e os governos não teriam sido forçados a se posicionar em relação à proteção de seus cidadãos contra o genocídio e atrocidades em massa (BELLAMY, 2009, p. 95, traduzido pelo autor).

Evidencia-se também o êxito do convite feito a Gareth Evans por Annan para trabalhar no Painel de Alto Nível, conforme visto no capítulo anterior. Evans preparou o documento para que fosse “palatável” aos representantes de mais de 150 chefes de Estado e Governo presentes na ocasião. Essa composição foi ímpar, uma vez que em muitos outros encontros ou Cúpulas os chefes de Estado e Governos designavam representantes mandatários de seus países.

O texto deve ser visto com um consenso do possível, resultado de processos de barganha que permearam os trabalhos propositivos da R2P desde 2001 até a Cúpula. Ou seja, ele pode ser visto como um denominador comum, acordado pelos Estados membros. O documento representa um importante endosso em um fórum mundial e marcou a trajetória da R2P (BADESCU, 2011). Apesar da imprescindibilidade de agir não ser compulsória, a comunidade internacional, com efeito, acordou que existe uma responsabilidade em agir – o que é um avanço em relação aos *status quo ante* (ROCHA, 2013).

Para Weiss (2012), cabe destacar que o documento privilegiou a Assembleia Geral e não o Conselho de Segurança como fórum adequado e legítimo para a discussão da norma. Os articuladores normativos e, especificamente Annan, conseguiram ainda superar as restrições que já se sabia haver por parte de países considerados “*badfellows*”: por exemplo, os Estados Unidos e os representantes do Movimento de Países Não Alinhados.¹⁴¹

¹⁴¹ Conforme apontado em trabalho anterior, segundo a Ministra Glivânia Oliveira, “que era chefe da Divisão das Nações Unidas no momento das negociações, relata: ‘O que se constata é que, para os Estados

No mês seguinte, em 24 de outubro de 2005, a AGNU aprovou o documento da Cúpula (A/RES/60/1), que acabou por incorporar em seu quadro normativo a ideia de Responsabilidade de Proteger. Para alguns Estados, a natureza jurídica da Responsabilidade de Proteger era questionável¹⁴² e procuraram enquadrá-la como um conceito puramente moral (PATTISON, 2010).¹⁴³ Porém, certamente o texto final é um esforço para unir as diferentes posições e olhar para além da pura moralidade.

Empreendedores normativos rapidamente buscaram incorporar ao contexto da Organização parte da linguagem de R2P. Conforme dito, a vinculatividade do documento da Cúpula é colocada em questão por alguns países e por alguns autores (ver ROCHA, 2013; ROCHA, 2015b).¹⁴⁴ Assim, um dos objetivos dos empreendedores da R2P, como as ONGs e os Estados do Grupo de Amigos da R2P, seria, portanto, a partir de então, fazer com que todos os componentes da R2P fossem aceitos como parte do direito internacional consuetudinário (HOFMANN, 2015). No entanto, carecia à R2P, ainda no ano de 2005, uma expressão de aceitação universal de todos os seus componentes entre a comunidade de Estados e entre especialistas em direito internacional, bem como

Unidos, quanto menos critérios e obrigações melhor, a não ser que estes se apliquem a outros países. O objetivo é sempre o de preservar a mais ampla margem de possibilidades, que poderão ser acionadas (ou não) de acordo com avaliações que se fazem caso a caso'. Desta, forma, segundo a ministra brasileira, 'interessaria um novo paradigma de segurança coletiva' mais 'frouxo' e desarticulado, que se utilize à la carte, com base em considerações que podem abranger tanto a necessidade de prestar contas a uma opinião pública indignada em função de acontecimentos distantes (crise humanitárias na Somália) ou próximos (refugiados haitianos em direção à Flórida) quanto motivações geopolíticas, como a garantia de suprimento energético, a manutenção de bases militares estratégicas, a influência política, o acesso a mercados, entre outras" (OLIVEIRA, 2007, p. 83 *apud* ROCHA, 2013, P. 128)).

¹⁴² Sobre como decisões das organizações internacionais podem ser consideradas fontes do direito internacional, ver: PEREIRA (2012, p. 66.) PEREIRA, Demetrius Cesário. **A política externa e de segurança comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade?**. 2012. Tese. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012

¹⁴³ Por exemplo, o embaixador dos EUA, John Bolton, escreveu uma carta em 30 de agosto de 2005 dizendo que os EUA não aceitariam que a ONU ou o Conselho de Segurança ou Estados individuais tivessem a obrigação de intervir sob os auspícios do direito internacional. In WHEELER, N. J. A Victory for Common Humanity? The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit. **Journal of International Law & International Relations**, symposium Issue, v. 2, n.1, 2005.

¹⁴⁴ Na mesma linha de raciocínio, conforme trabalho anterior, "Chomsky faz interessante comparação entre a R2P e a Declaração Universal de Direitos Humanos. A Declaração de 1948 não era obrigatória, mas de caráter recomendatório. Não obstante, apesar de muitos Estados, incluindo as grandes potências, se recusarem vincular-se ao documento, ele serve com um norte, um ideal a ser concretizado, e, frequentemente, mostra eficácia" (ROCHA, 2015b, p. 25). As análises do pensador político parecem ser bastante pertinentes, sobretudo quando pensa-se no processo de contestação normativa que a norma passaria após a intervenção da OTAN na Líbia. Para Chomsky, "a discussão da R2P pode ser semelhante. Com compromisso suficiente, infelizmente ainda não detectável entre os poderosos, ela poderia ser de fato significativa" (CHOMSKY, 2009, n.p., traduzido pelo autor). CHOMSKY, N. Making War to Bring 'Peace'. **In These Times**, August 3, 2009. Disponível em <http://www.inthesetimes.com/article/4696/making_war_to_bring_peace/>. Acesso em: 17 mar. 2013.

uma aplicação da norma de forma coerente pelo Conselho de Segurança (HOFMANN, 2015).

Gareth Evans (2011) acredita que o documento da Cúpula reforça a norma emergente. Este estudo também defende que a R2P se caracteriza como uma norma das Relações Internacionais, desde sua aprovação por unanimidade em 2005. Porém, considera-se adequado apontar que sua densidade aumenta de forma considerável por meio de subseqüentes resoluções, tanto do CSNU quanto da AGNU, que apontam sua incorporação jurídica e política no arcabouço institucional da Organização.

Conforme observado no segundo capítulo, até o ponto de inflexão ser alcançado, poucas mudanças normativas ocorrem, mas a partir de então “mais países começam a adotar novas normas mais rapidamente, mesmo sem pressão interna para tal mudança” (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, p. 902, traduzido pelo autor). Assim, os esforços de empreendedores normativos ou da comunidade internacional no geral podem gerar pressão para a conformidade de aumentar a legitimação da norma.

Em relação à reação da sociedade civil, ainda em 2005, *Oxfam International*, *CARE International*, *International Rescue Committee*, *Human Rights Watch*, *International Save the Children Alliance*, *Refugees International*, *World Federalist Movement* enviaram uma carta conjunta aos representantes permanentes do CSNU instando-os a incluir uma referência à R2P em um projeto de resolução sobre a proteção de civis em conflitos armados. Texto esse que se encontrava em processo de negociação. (Oxfam International et al., 2005).

Ainda como desdobramento direto da Cúpula, em dezembro de 2006, numa carta aberta endereçada ao SGNU Ban Ki-moon, a *Human Rights Watch*, reconhecendo o trabalho realizado por seu antecessor, solicita que a doutrina da R2P seja colocada no centro das discussões da ONU (Human Rights Watch, 2006).

Embora a Oxfam e outras organizações humanitárias e de desenvolvimento tenham endossado a R2P de forma proeminente, outras organizações da sociedade civil não aceitaram universalmente o conceito. Já em 2002, quando o relatório da ICISS acabava de ser lançado, a organização Médicos Sem Fronteiras havia levantado preocupações sobre como a doutrina alinhava as atividades humanitárias, militares e políticas, argumentando que, “quando a ação humanitária é cooptada ou subsumida em uma intervenção militar e política mais ampla, [a ação] pode ser percebida como

interferência [em assuntos internos]” (DUMAIT-HARPER, 2002, traduzido pelo autor)

145

A MSF não foi a única organização que tentou dissociar seu trabalho da R2P. Havia a preocupação de que os trabalhadores humanitários pudessem ser atrelados a um conceito altamente político, atrapalhando suas atividades no terreno e colocando em risco as vidas de seus voluntários. A resistência de algumas organizações humanitárias a vincular suas atividades com a R2P contrastou com as tentativas dos empreendedores normativos em descrever a assistência humanitária como um aspecto-chave da conceituação e operacionalização da R2P (PINGEOT; WOLFGANG, 2014)

4.2 O Efeito Cascata e a Vertiginosa Incorporação da Norma na Burocracia Onusiana

Mesmo sofrendo diversas críticas quanto a sua obrigatoriedade, a sociabilização dos atores internacional sobre a norma da Responsabilidade de Proteger atingiu um nível adequado em 2005, que, por sua vez, deflagrou um efeito em cascata (FINNEMORE e SIKKINK, 1998, ver capítulo 1). Ou seja, mais e mais atores passam a debatê-la e interagir em seu quadro conceitual. O pós-Cúpula Mundial foi caracterizados não somente como uma transição rápida rumo ao reconhecimento da legitimidade da R2P, mas também favoreceu a criação de fóruns especializados, dentro e fora das Nações Unidas, que favoreceram as sociabilização dos atores ao redor do tema.

Ainda se referindo ao que já foi apontado no segundo capítulo, lembra-se que a institucionalização contribui significativamente para que aconteça o efeito em cascata, embora não seja uma condição necessária (FINNEMORE, SIKKINK, 1998). Nesse sentido, o debate sobre a obrigatoriedade ou não do documento promovido pela Cúpula foi marginal, uma vez que o documento existiu e a R2P passou oficialmente a incorporar outros documentos e tertúlias da organização.

145 Ver a discurso de Catherine Dumait-Harper, Delegada do para a ONU, em um evento em 2002. DUMAIT-HARPER, Catherine. **The Responsibility to Protect. Medecin sans Frontieres**. International Peace Academy's Symposium, 15 de fevereiro de 2002. Disponível em: <<http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/speechopen-letter/regarding-responsibility-protect>>. Acesso 15 abr. 2017.

Em relação às Nações Unidas, após a Cúpula Mundial de 2005, os esforços de advocacia concentraram-se em persuadir os membros do Conselho de Segurança a reafirmar a norma da R2P (BADESCU, 2011).

Como se pode observar, a sequência rápida dos fatos reforça a noção de efeito em cascata. Após a já mencionada Resolução A/RES/60/1 da AGNU de outubro, em dezembro de 2005, iniciaram-se debates abertos sobre um projeto de resolução no Conselho de Segurança sobre a proteção de civis em conflitos armados. Desdobramento, que coaduna-se com o desejo de algumas organizações da sociedade civil, como por exemplo a *Oxfam International*.

Conforma descreve Badescu, “após quatro meses de impasse causado pelas dificuldades do Conselho em chegar a um acordo sobre a linguagem relativa à R2P, em abril de 2006 a relutância russa e chinesa foi finalmente superada” (BADESCU, 2011, p. 109, traduzido pelo ator).¹⁴⁶ A resolução do CSNU 1674 sobre a proteção de civis em conflitos armados expressamente "reafirma as disposições dos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial sobre a responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, e crimes contra a humanidade". (S/RES/1674 (2006), traduzido pelo autor). Este é o primeiro, entre muitos subsequentes, documento oficial em que o CSNU faz referência à Responsabilidade de Proteger. Em 31 de agosto do mesmo ano, o Conselho repete a mesma linguagem de R2P em resolução que trata especificamente do conflito em Darfur (S/RES/1706 (2006), traduzido pelo autor). O órgão exigia um rápido desdobramento das forças de paz da ONU no Sudão, referindo-se novamente de maneira explícita à norma, reafirmando as disposições da resolução 1674 e as disposições dos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial das Nações Unidas de 2005 (BADESCU, 2011).

Se no ano anterior, em 2005, alguns atores ainda debatiam sobre a obrigatoriedade da norma de R2P para com seus membros, as resoluções de 2006 do CSNU alteraram de forma inequívoca essa questão. Em contraste ao caráter

¹⁴⁶ Cristina Badescu recorda que “depois de duas resoluções do Conselho de Segurança sobre a proteção de civis em conflitos armados - as resoluções 1265 (1999) e 1296 (2000) - parecia ser necessário criar um precedente, referindo-se especificamente à R2P em relação à proteção civil. Fundamentalmente, a ideia de incluir uma referência à ‘responsabilidade’ numa resolução do Conselho de Segurança sobre a proteção dos civis não seria nova: na sequência da intervenção do Kosovo em 1999, o Reino Unido propôs ao Conselho de Segurança a adoção de normas sobre o uso da força em situações humanitárias, uma tentativa que foi demitida imediatamente, pelos EUA em particular”. (BADESCU, 2011, p. 185, traduzido pelo autor). BADESCU, C. G. **Humanitarian intervention and the responsibility to protect**. New York: Routledge, 2011.

recomendatório que as resoluções da AGNU possuem, no CSNU as resoluções tem valor jurídico vinculativo.¹⁴⁷

Sublinha-se também que em março de 2006, Annan criou um plano de ação de cinco pontos sobre a prevenção do genocídio, que incluiu a criação do Escritório do Conselheiro Especial para a Prevenção do Genocídio (OSAPG¹⁴⁸, sigla em inglês). Vale ressaltar que o posto de Conselheiro Especial do Secretário-Geral para a Prevenção do Genocídio foi criado pela Resolução 1366 do Conselho de Segurança, em resposta ao fracasso da comunidade internacional em prevenir os genocídios no Ruanda e na Bósnia-Herzegovina. O primeiro Conselheiro Especial do Secretário-Geral para a Prevenção do Genocídio, Juan Mendez, foi nomeado por Kofi Annan em Abril de 2004.¹⁴⁹

Entende-se, portanto, que, em menos de um ano, a norma da R2P já havia sido, ainda que parcialmente, integralizada no arcabouço jurídico da ONU e já estava alterando parte (ainda que pequena) da burocracia organizacional da instituição.

Assim, a proposta de criação de um escritório específico para a prevenção de crimes de genocídio insere-se na ideia de vontade política de institucionalização normativa que Annan possuía. Tal iniciativa abriu caminho para seu sucessor, Ban Ki-Moon construir outras estratégias como a nomeação de um conselheiro especial sobre R2P (PACE, DELLER, CHHATPAR, 2009).

A questão sobre a incorporação normativa na comunidade internacional da R2P parecia estar sanada com as duas resoluções do CSNU acima demonstradas. Contudo, a forma pela qual a norma seria aplicada ainda exigiria muito trabalho de

¹⁴⁷ Esse é um princípio explícito na Carta das Nações Unidas de 1945 que diz em seu artigo 25: “Os membros da Organização comprometem-se a aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança conforme a presente Carta”. Com essa questão não é o foco desta tese, faz-se alusão a dissertação de mestrado deste autor (ROCHA, 2013) que em suas páginas 119 e 120 realiza uma análise sobre a obrigatoriedade de normas produzidas pelo CSNU e pela AGNU, fazendo alusão aos autores Luis Ignacio e Rodriguez Sánchez (2005). IGNACIO, Luis; SÁNCHEZ, Rodríguez. **Derecho Interncional y Crisis Internacionales**. Iustel: Madrid, 2005.

¹⁴⁸ *Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide*

¹⁴⁹ Segundo Pace, Deller, Chhatpar, “Juan Méndez, advogado argentino de direitos humanos, foi nomeado como o primeiro SAPG [sigla em inglês] em 2004. Como um cargo de meio período com apenas dois funcionários, as atividades iniciais foram modestas. Alguns dos eventos notáveis foram duas sessões de informação ao Conselho de Segurança, embora ao assessor especial tenha sido negado um pedido para informar o Conselho em 2005 após a sua segunda visita a Darfur. Ele transmitiu notas confidenciais ao Secretário-Geral sobre situações de preocupação, sem que, no entanto, se possa saber se o Conselho considerou essas comunicações em seu trabalho.” (PACE, DELLER CHHATPAR, 2009, p. 232, traduzido pelo autor). PACE, William; DELLER, Nicole; CHHATPAR, Sapna *Realizing the Responsibility to Protect in Emerging and Acute Crises: A Civil Society Proposal for the United Nations*. In: COOPER, R.; VOÏNOV KOHLER, J. (Org.). **The “Responsibility To Protect”: The New Global Moral Compact for 21st Century**. Palgrave Macmillan, 2009.

empreendedorismo normativo. Recordam-se as conclusões sobre a relação fluída e constante que foram apontadas no segundo capítulo acerca do processo de institucionalização de normas. No contexto dos primeiros anos de vida normativa da R2P, percebe-se que, ainda durante o chamado efeito cascata, o ativismo pela sociabilização e institucionalização da norma ainda era requisitado.

A próxima seção analisa especificamente o ativismo normativo da sociedade civil, sobretudo no pós-Cúpula Mundial de 2005. Pensa-se que é melhor fazer nesse momento a interrupção da análise sequencial dos fatos para melhor compreender a influência desses atores durante do mandato de Ban Ki-moon como Secretário Geral das Nações Unidas.

4.3 A Institucionalização da Responsabilidade de Proteger na Sociedade Civil

Organizações da sociedade civil têm desempenhado um importante papel na institucionalização da norma de R2P (BADESCU, 2011; STEENBERGHE, 2013; SERRANO; WEISS, 2013). A trajetória da ideia à norma foi percorrida com notável rapidez, em grande medida em razão desses atores da comunidade internacional. O argumento central desta subseção é que as ONGs são atores cruciais no movimento de ideias, promovendo dinâmicas fundamentais para o avanço de normas. Conforme apontado nos dois primeiros capítulos, uma leitura de sustentação construtivista explica que a mobilização de apoio para valores e normas é essencial para explicar como atores da sociedade civil, que não possuem a capacidade de coagir outros atores e não têm acesso a recursos econômicos substanciais, afetam os resultados de formulação de políticas.

As estruturas dos sistemas políticos globais não podem ser analisadas separadamente dos processos de interação dentro desses sistemas. Ao relacionar pluralismo e construtivismo, acredita-se ser possível avançar no debate teórico. A compreensão pluralista de estruturas que incluem ONGs e a ênfase construtivista na mudança nas normas da sociedade são exemplos desse reforço analítico mútuo. A percepção discursiva refina essa ideia.

Por mais ativa que seja uma ONG, do ponto de vista de sua legitimidade, ela representa diretamente apenas seus membros. Contudo, elas podem defender princípios e

valores universais, tais como a justiça e os Direitos Humanos. Por mais importantes que sejam as contribuições das ONGs para o avanço de normas internacionais como a R2P, os Estados permanecem os atores com maior autoridade para representar sua população. O papel das ONGs não substitui a representatividade estatal, mas pode contribuir para fazer com que os detentores legítimos do poder atuem em prol de suas populações, fortalecendo valores humanos universais.

O fato das ONGs terem ou não status consultivo junto ao ECOSOC parece irrelevante à análise pretendida (KASHYAP, 2015). Buscar avaliá-las em relação ao seu vínculo formal junto ao sistema ONU é restringir-se às questões de forma, pois como será detalhado a seguir, seja por sua constituição ontológica, pelas ações empreendidas ou pela rede política com a qual se relacionam, as ONGs tiveram grande importância na institucionalização da R2P (FILTEAU, 2015) e, algumas podem até mesmo ser entendidas como empreendedoras normativas.

A institucionalização de uma norma não evoca somente a ideia de sua incorporação em mecanismos da burocracia de organizações internacionais. Tampouco se remete somente ao entendimento de absorção de sua linguagem e aplicação de seus mecanismos em instâncias legítimas, como a AGNU, ou em órgão com poder de execução, como o CSNU. Recordar-se que, conforme demonstrado no segundo capítulo, a institucionalização é o processo normativo gradual de justificação de certas ideias ou práticas que se legitimam, ao mesmo tempo em que legitimam os que a incorporam, influenciando o comportamento dos atores da comunidade internacional. Esse processo também ocorre na sociedade civil.

De acordo com o que já foi apresentado anteriormente, após a publicação do relatório da ICISS e durante a preparação para a Cúpula Mundial, o Canadá procurou estabelecer uma rede transnacional de organizações não-governamentais e recebeu o apoio, entre outros, do Movimento Federalista Mundial (WFM-IGP) e da Oxfam Internacional. Em 2003, foi lançado o projeto R2P-CS, que desempenhou papel importante, criando uma rede de ONGs, colocando informação à disposição do público e pressionando ativamente as missões permanentes em Nova Iorque.

Após a Cúpula Mundial, com a diligente incorporação da R2P na AGNU e no CSNU, a sociedade civil ganhou novo fôlego para ampliar seu projeto de institucionalização e sociabilização da norma. Conforme será apresentado, algumas ONGs em destaque efetivamente podem ser vistas como empreendedoras normativas.

Em setembro de 2007, o projeto R2P-CS ampliou-se e buscou construir uma coalizão global da sociedade civil para a Responsabilidade de Proteger. Esse processo será detalhado ainda neste capítulo. Cabe apontar, desde já, que o projeto de construção de uma coalizão global deu origem a dois importantes órgãos da sociedade civil: o Centro Global para a Responsabilidade de Proteger (GCR2P, sigla em inglês) e a Coalizão Internacional pela Responsabilidade de Proteger (ICRtoP, sigla em inglês). Essas duas grandes iniciativas serão analisadas na próxima seção.

4.3.1 O Engajamento da Sociedade Civil no pós Cúpula do Milênio: Rodadas Consultivas Globais de 2008

Após a Cúpula Mundial, um grupo de ONGs, incluindo a *Human Rights Watch*, a *International Crisis Group*, a *Oxfam International*, a *Refugees International* e o *WFM-Institute for Global Policy*, iniciou as articulações necessárias para avançar a emergente norma de R2P, incluindo estabelecer estratégias para promover a divulgação de seu conteúdo entre agentes de governos, organizações regionais, ONGs e academia. O contexto era de grande expectativa e até preocupação. Temia-se que a aparente celeridade de incorporação normativa da R2P na ONU resultasse em uma rápida contestação da mesma, sem permitir o tempo necessário para que a norma amadurecesse e se consolidasse.

Para prevenir um eventual retrocesso normativo, esses atores da sociedade civil começaram a trabalhar para a criação de organizações no terceiro setor que, ao passo de representar a ampla pluralidade dos atores desse meio, também fossem capazes de empreender ações efetivas em prol da norma. Em outras palavras, que se constituíssem atores políticos qualificados para desempenhar a função de empreendedores normativos.

Dessa maneira, entre fevereiro e agosto de 2008, o projeto R2P-CS, liderado pelo Movimento Federalista Mundial - Instituto para a Política Global (WFM-IGP), realizou esforços para construir uma coalizão internacional de ONGs para a R2P. Tal iniciativa, assim como ocorreu na ICISS e no Painel de Alto Nível de 2004, buscou construir uma rede de contatos de representações da sociedade civil tanto do norte quanto do sul global. Assim, o R2P-CS organizou uma série de mesas redondas com ONGs em todo o mundo (EVANS, 2008).

Entendeu-se como prioridade a construção de parcerias com ONGs do Sul e parceiros em regiões onde os crimes de R2P estavam ocorrendo. Foi acentuado que os “resumos dessas mesas-redondas seriam uma fonte única de percepção dos aspectos políticos, jurídicos e culturais da sociedade civil em diferentes regiões, que muitas vezes, contrastam com a posição de seu respectivo governo” (STRAUSS, 2009, p. 71 *apud* VAN STEENBERGHE, 2013, p. 42, traduzido pelo autor).

Esse processo objetivava atingir as seguintes metas: a) aumentar o entendimento sobre a R2P e como ela norma poderia ser aplicada aos conflitos na região; b) explorar estratégias de como fortalecer os mecanismos regionais e internacionais de apoio à R2P; e c) estabelecer parcerias com ONGs interessadas na construção de uma coalizão de ONGs. (*ICRtoP, 2008 - Roundtables*¹⁵⁰). Esses resumos poderiam fornecer informações relevantes no processo de criação de organizações da sociedade civil que angariassem um apoio globalizado.

Nesse sentido, de fevereiro a julho de 2008, o projeto R2P-CS organizou sete mesas-redondas consultivas globais com parceiros regionais e produziu relatórios sobre os resultados de cada uma delas, incluindo resumos de apresentações e palestras e avaliações de como a R2P se relaciona com cada uma das regiões (*ICRtoP, 2008 - Roundtables*).¹⁵¹ Como resultado destas iniciativas, o R2P-CS publicou um relatório sobre Perspectivas da Sociedade Civil e Recomendações para a Ação. O relatório detalha as conclusões das sete mesas-redondas da sociedade civil realizadas na Tailândia, no Canadá, na Argentina, em Uganda, na África do Sul, na França e em Gana, e incluiu os desafios comuns sobre a concepção e implementação da R2P (STEENBERGHE, 2013). Sugeriram-se também atividades estratégicas para serem realizadas nas distintas localidades com o intuito de avançar com a institucionalização normativa da R2P para

¹⁵⁰ Disponível em < <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/2008-roundtables> >. Acesso em 03/05/2017.

¹⁵¹ Em 2008 foram organizadas sete rodadas de debates globais. “1) 20-21 de fevereiro de 2008: Bangkok, Tailândia; *Asia-Pacific Centre for R2P* e *Chulalongkorn University in Bangkok*, Tailândia; 2) 7 de março de 2008: Ottawa, Canadá; *World Federalist Movement-Canada*; 3) 31 de março a 1 de abril de 2008: Buenos Aires, Argentina; *Coordinadora Regional de Investigaciones Economicas y Sociales* (CRIES); 4) 17-18 de abril de 2008: Kampala, Uganda; *International Refugees Rights Initiative* (IRRI); 5) 29-30 de abril de 2008: Johannesburg, África do Sul; *Human Rights Institute of South Africa* (HURISA); 6) 25-26 de junho de 2008: Paris, França; *Agir-Ici* (Oxfam-France) e *Human Rights Watch-France*; e 7) 30-31 de julho de 2008: Accra, Gana; *West Africa Civil Society Initiative* (WACSI)” (*ICRtoP, 2008 - Roundtables*). Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/2008-roundtables>>. Acesso em 3 maio 2017.

além de instâncias globais, ou seja, desenvolvendo iniciativas regionais e locais (*ICRtoP, 2008 Roundtables*).

O projeto de construção de uma coalizão global deu origem a dois importantes órgãos da sociedade civil: o GCR2P, criado em fevereiro de 2008¹⁵²; e a ICRtoP, criada em janeiro de 2009¹⁵³. Conforme aponta Van Steenberghe, essas “duas instituições compartilham características comuns, já que ambas foram estabelecidas sob os auspícios de ONGs proeminentes, principalmente aquelas envolvidas no projeto R2P-CS” (STEENBERGHE, 2013, p. 43, traduzido pelo autor). Elas são fruto do ativismo normativo despenhados pelos integrantes do projeto R2P-CS. Para o autor,

As duas [ONGs] trabalham para a promoção e implementação de R2P e incluem atividades de consultoria. A principal diferença entre elas é que, ao contrário do ICRtoP, o GCR2P não é composto apenas por ONGs (STEENBERGHE, 2013, p. 43, traduzido pelo autor).

Cada uma delas forma uma espécie de conglomerado de atores da sociedade civil. Elas se apresentam como dois grandes empreendedores normativos que, apesar de buscarem objetivos comuns, estabelecem estratégias distintas. O GCR2P engloba uma diversidade de atores da sociedade civil, como pesquisadores acadêmicos, e promove vários seminários, oficinas, conferências etc. A ICRtoP, por sua vez, representa de fato uma coalizão de ONGs, cuja principal função é fazer pressão para que Estados e organismos intergovernamentais promovam e implementem a R2P. Enquanto o primeiro aproxima-se mais em *lato sensu* de uma forma de comunidade epistêmica, a coalizão caracteriza-se mais por uma representação de rede de ativismo transnacional.

4.3.2 Ação, Persuasão e Divulgação: o Ativismo Normativo da Sociedade Civil

Esta seção busca apresentar de forma não exaustiva as importantes iniciativas da sociedade civil que desempenham função de promoção, divulgação e implementação da norma da R2P. Como recorte, optou-se por analisar os atores do terceiro setor que participaram dos Diálogos Interativos Informais da Assembleia Geral entre 2009 e 2015. Preferiu-se apresentar a composição, os objetivos e a atuação de cada um desses atores, para então analisar anualmente a plataforma organizacional que o ex-SGNU Ban Ki-moon e Edward Luck criaram. A realização de Diálogos Informais sobre a R2P é uma

152 Disponível em < <http://www.responsibilitytoprotect.org> > Acesso em 3 maio 2017.

153 Disponível em < <http://www.globalr2p.org> > Acesso em 3 maio 2017.

das principais, senão a mais importante, ferramentas que promovem a sociabilização de diversos tipos de atores da comunidade internacional sobre o tema.

Nesse sentido, são apresentados como importantes articuladores da sociedade civil em torno da R2P as seguintes organizações: *International Coalition for the Responsibility to Protect*, *Global Center for the Responsibility to Protect*, *International Crisis Group*, *Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect*, *World Federalist Movement-Institute for Global Policy*, *Campaign for Innocent Victims in Conflict (CIVIC)*, *Human Rights Watch*, *Canadian Centre for the Responsibility to Protect*. A escolha, puramente metodológica, levou em consideração as organizações da sociedade civil que participaram de ao menos um Diálogo Informal junto à AGNU. Isso não implica menosprezar a relevância de outras ONGs no processo de desenvolvimento normativo da R2P, tais como, *Global Action to Prevent War*¹⁵⁴, *NATO Watch*¹⁵⁵, entre outras.

Não obstante, antes de adentrar na análise das ONGs propriamente dita, considera-se necessário compreender a importância dos diálogos informais. A institucionalização da R2P na ONU destinava-se a ajudar a reduzir a controvérsia sobre a norma, criando um fórum - o diálogo interativo informal anual sobre o R2P - e nomeando um contato para R2P dentro do sistema das Nações Unidas (HOFMANN, 2015). O Secretário-Geral Ban Ki-moon, que assumiu suas funções em 2007, não deixou de lembrar os compromissos da comunidade e de iniciar a implementação institucional da nova norma (EVANS, 2008).

Todos os anos, desde 2009, a discussão sobre R2P ocorre em "diálogos interativos informais" da Assembleia Geral. Esses diálogos permitem que os Estados membros discutam os relatórios anuais do Secretário-Geral sobre a implementação da Responsabilidade de Proteger. Esses relatórios cobrem tópicos como: alerta rápido, avaliação de crises, em 2010; o papel das organizações regionais, em 2011; o terceiro pilar, em 2012; a responsabilidade individual dos Estados, em 2013; prevenção e

154 A *Global Action to Prevent War* (GAPW, sigla em inglês) foi desenvolvida como uma rede transnacional de parceiros da sociedade civil, acadêmicos e diplomatas, baseada nas Nações Unidas, "dedicada a medidas práticas para reduzir os níveis de conflito global e remover impedimentos institucionais e ideológicos para combater a violência armada, atrocidades em massa e graves violações dos direitos humanos nas primeiras fases possíveis" (traduzido pelo autor). Disponível em <<https://gapwblog.wordpress.com/about/>> Acessado em 12/12/2016.

155 De acordo com a própria instituição, a "*NATO Watch* é um grupo de reflexão 'virtual' independente, sem fins lucrativos, que examina o papel da OTAN na vida pública e defende uma maior abertura, transparência e responsabilidade dentro da Aliança" (traduzido pelo autor). Disponível em <<http://natowatch.org/about>> Acesso em 12/12/2016.

responsabilidade do Estado, em 2014. Em 2015, o SGNU centrou-se na discussão acerca da tomada de ações após 10 anos da aceitação da norma pela Cúpula Mundial, e definiu as prioridades para a implementação da R2P na próxima década. Os Relatórios do SGNU e os debates informais que se seguiram também serão detalhados em seção posterior, ainda neste capítulo.

Investigou-se até que ponto os objetivos das ONGs escolhidas para a análise são de natureza humanitária e como elas percebem a norma - seu propósito e sua ambição de tornar-se funcional em um ambiente transnacional. Quase todas as atividades desenvolvidas por ONGs cujo mandato é proteger os civis ou salvaguardar os direitos humanos contribuem, de alguma maneira, para a implementação da R2P, especialmente, no que tange as ações de prevenção.

As ONGs selecionadas apresentam um padrão complexo, uma vez que são independentes de governos, mas muitas vezes recebem incentivos financeiros dos mesmos e advogam para influenciá-los na tomada de decisões. De acordo com Filteau

A prática da advocacia responsável¹⁵⁶ obriga as ONGs a permanecerem independentes dos governos, o que lhes dá maior liberdade para expressar pontos de vista que podem diferir da política governamental e torna a sua influência significativa no seu desenvolvimento e interpretação [de normas] (FILTEAU, 2015, p. 188-189, traduzido pelo autor).

Em muitos casos, elas estabelecem uma rede de ativismo transnacional, sobretudo no amplo domínio de proteção de civis em conflitos armados. A articulação em rede busca também promover ONGs locais para que essas possam atuar de forma independente de seus governos. O estabelecimento dessa ramificação de organizações consegue fazer lobby juntos aos Estados membros da ONU e até mesmo junto aos funcionários internacionais da organização.

156 “As ONGs, apesar de buscarem um perfil altruísta, buscam satisfazer seus apoiadores. Enganoso seria pensar que elas obtivessem recursos financeiros e não dependessem da avaliação dos resultados alcançados por quem as financiam. Elas podem eleger casos de maior repercussão ou até mesmo se aproximarem de políticas defendidas por certos governos. O caso das ONGs relacionadas à R2P são exemplos disso, uma vez que trabalharam em consonância com as políticas do governo canadense, em seus primórdios” (FILTEAU, 2015, p. 188-189, traduzido pelo autor). FILTEAU, Carolyn. **Rights and Responsibilities: What are the Prospects for the Responsibility to Protect in the International/Transnational Arena?** 2015. A Dissertation submitted to the Faculty of Graduate Studies in Partial Fulfillment of the Requirements for the degree of Doctor of Philosophy, York University, Toronto, Ontario, 2015.

Adianta-se ao leitor que uma análise transversal sobre o empreendedorismo normativo realizado pelas instituições apresentadas a seguir será realizada no âmbito do quinto capítulo desta tese.

World Federalist Movement-Institute for Global Policy

O *World Federalist Movement* (WFM) foi criado em 1947 e representa um movimento global de cidadãos que defende o estabelecimento de um sistema federal global de instituições fortalecidas e democráticas sujeitas aos princípios da subsidiariedade, da solidariedade e da democracia¹⁵⁷. O Secretariado Internacional da WFM tem sede em Nova Iorque¹⁵⁸, em frente à sede das Nações Unidas. A organização possui membros associados e afiliados a diversas outras organizações do globo, estabelecendo uma verdadeira rede de ativismo transnacional.¹⁵⁹

Fundado em 1983, pelo WFM, o Instituto para a Política Global (IGP) é um instituto de pesquisa e política dedicado à promoção da segurança humana, democracia, justiça internacional, prevenção de conflitos armados e proteção de civis. Destaca-se também que, mais recentemente, a WFM-IGP esteve na vanguarda da defesa do acesso das ONGs a conferências e reuniões internacionais.¹⁶⁰

O WFM-IGP foi parceiro do governo canadense em deflagrar articulações políticas necessárias entre ONGs e governos para materializar o projeto R2P-CS. As articulações políticas do movimento foram importantíssimas para congregar atores globais ao redor da emergente norma da R2P. Enquanto o governo canadense defendia a ideia nas instâncias onusianas, o WFM-IGP empreendia estratégias que visavam obter

157 Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://www.wfm-igp.org/our-movement/history>>. Acesso em 01/12/2016.

158 Na diretoria executiva a organização conta com William Pace, *WFM-IGP Executive Director – CICC Convenor*, e Jelena Pià-Comella, *WFM-IGP Deputy Executive Director*. Para o *International Coalition for the Responsibility to Protect Program*, a instituição conta com Megan Schmidt, *Senior Program Officer (New York)*; Angela Patnode, *Communications and Advocacy Officer (New York)*; e Sapna Chhatpar Considine, *Senior Adviser*. Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://www.wfm-igp.org/our-movement/history>>. Acesso em 01/12/2016.

159 O Movimento tem status consultivo especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas desde 1970, está afiliado ao Departamento de Informação Pública da ONU e é membro do Conselho da Conferência das ONGs (CONGO). Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://www.wfm-igp.org/our-movement/history>>. Acesso 1 dez. 2016.

160 Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://www.wfm-igp.org/our-movement/history>>. Acesso 1 dez. 2016.

resultados bastante semelhantes ao “efeito bumerangue”, apresentado no segundo capítulo desta tese.

International Crisis Group

Fundado em 1995, o *International Crisis Group* (ICG, sigla em inglês) é uma organização transnacional sem fins lucrativos, não governamental, que trabalha na prevenção e resolução de conflitos, assim como na mitigação de seus efeitos. Defende políticas junto a governos, organizações multilaterais e outros atores políticos.¹⁶¹ O ICG tem seu conselho composto por membros provenientes de 33 países.¹⁶² Eles trazem uma ampla gama de perspectivas extraídas de suas experiências nos mais altos níveis de governos, empresas e instituições filantrópicas. Sua *expertise*, influência e alcance global dão peso às recomendações de políticas para prevenir, gerenciar e resolver conflitos.

Os objetivos da organização se aproximam bastante de um dos principais postulados pela norma da R2P: a prevenção. É no segundo pilar da R2P que a organização tem seu principal foco, ou seja, amparar a comunidade internacional na assistência a indivíduos, em situações de conflito em que haja iminência de cometimento de graves violações humanitárias. O ICG empreende também esforços no desenvolvimento de sistemas rápidos de alerta a crises para buscar políticas mais eficientes na prevenção.¹⁶³

Certamente, a instituição, além de ter apoiado o ICISS, o R2P-CS, as Rodadas Consultivas Globais em 2008, serviu de plataforma organizacional para o empreendedorismo normativo de Gareth Evans, atual presidente emérito. A ICG além de participar da fundação da ICRtoP é atualmente organização membro da coalizão.

¹⁶¹ Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<https://www.crisisgroup.org>>. Acesso 1 dez. 2016.

¹⁶² São membros atuais do conselho: Mort Abramowitz, Hushang Ansary, Nahum Barnea, Samuel Berger, Carl Bildt, Emma Bonino, Micheline Calmy-Rey, Cheryl Carolus, Maria Livanos Cattai, Wesley Clark, Sheila Coronel, Mark Eyskens, Lykke Friis, Frank Giustra, Mo Ibrahim, Wolfgang Ischinger, Asma Jahangir, Wu Jianmin, Wadah Khanfar, Wim Kok, Ricardo Lagos, Joanne Leedom-Ackerman, Sankie Mthembi Mahanyele, Lalit Mansingh, Thomas R. Pickering, Karim Raslan, Paul Reynolds, Olympia Snowe, George Soros, Javier Solana, Pär Stenbäck, Jonas Gahr Støre, Lawrence Summers, Wang Jisi, Lionel Xinsou. São presidentes eméritos: Martti Ahtisaari, George J. Mitchell. E como presidente emérito: Gareth Evans.

¹⁶³ Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<https://www.crisisgroup.org>>. Acesso 1 dez. 2016.

The Global Centre for the Responsibility to Protect

O Centro Global para a Responsabilidade de Proteger (GCR2P, sigla em inglês), foi criado junto ao *Ralph Bunche Institute* na *City University* de Nova Iorque, em fevereiro de 2008. O centro é resultado de uma colaboração de algumas ONGs como *Oxfam International*, *Human Rights Watch*, *International Crisis Group* e *Refugees International*.¹⁶⁴ A organização busca abordar questões relacionadas à prevenção de atrocidades em massa, a populações em risco e à norma de R2P, trabalhando em estreita colaboração com governos, organizações regionais, CSNU e SGNU, para fornecer assessoramento e ajudar a mobilizar ações significativas.

A organização pretende estabelecer uma rede de contatos e ativismo político entre o Escritório do Conselheiro Especial para a Prevenção do Genocídio e para a Responsabilidade de Proteger, Estados membros da ONU e atores da sociedade civil, realizando reuniões, conferências e debates entre esses atores. Segundo Kashyap,

Um de seus principais eventos é a Reunião Ministerial Anual sobre R2P, [que ocorre na] ocasião da abertura da sessão da Assembleia Geral, e serve como um contexto para o diálogo sobre R2P entre os grupos inter-regionais de Estados. Essas reuniões são organizadas em parceria com um Estado-Membro diferente em cada ano (KASHYAP, 2015, p. 154, traduzido pelo autor).¹⁶⁵

O Centro desenvolve uma série de ferramentas para promover a R2P, dentre elas, destacam-se os *R2P-Focal Points*. Conforme esclarece a própria organização,

Esse instrumento foi lançado em setembro de 2010 pelos governos da Dinamarca e de Gana em colaboração com o CGR2P na Reunião Ministerial Anual sobre a Responsabilidade de Proteger realizada durante a abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. Desde então, os governos da Austrália e da Costa Rica também se juntaram ao grupo facilitador (GCR2P, tradução do autor).¹⁶⁶

¹⁶⁴ O Conselho Consultivo Internacional é co-presidido por Gareth Evans (honorário) and Mohamed Sahnoun, e possui como membro— Francis M. Deng; Edward C. Luck; Frank Majoor; Edward Mortimer; Randy Newcomb; Gert Rosenthal; Darian Swig; John Torpey; Jennifer Welsh. A instituição tem como patronos: Kofi Annan, Lloyd Axworthy, Romeo Dallaire, Jan Eliasson, Lee Hamilton, David Hamburg, Prince El Hassan bin Talal, Sadako Ogata, Fidel V. Ramos, Mary Robinson, e Desmond Tutu. Informações fornecidas pela própria organização. Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://www.globalr2p.org>>. Acesso 1 dez. 2016.

¹⁶⁵ Informações mais detalhadas são fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://www.globalr2p.org>>. Acesso em 01/12/2016.

¹⁶⁶ Informações fornecidas pela própria organização. Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://www.globalr2p.org>>. Acesso em 01/12/2016.

A ferramenta costuma contar com representação de oficiais de alto nível dos respectivos países.¹⁶⁷ Assim, “a rede funciona como um apoio aos Estados comprometidos com os objetivos de R2P” (KASHYAP, 2015, 153, traduzido pelo autor). O *R2P – Focal Point* é um exímio exemplo de ativismo político transnacional que visa trazer ao debate diversos atores relevantes para a questão. Ao socializar diretamente com especialistas, funcionários internacionais, pesquisadores acadêmicos e representantes do governo, a iniciativa almeja criar uma massa crítica interna nos países sobre a R2P.

O GCR2P busca incentivar a institucionalização regional da norma e sua internalização no arcabouço jurídico nacional dos países. O centro divulga um amplo acervo de publicações oficiais, acadêmicas, monitoramento de crises e de opinião sobre a R2P.¹⁶⁸

International Coalition for the Responsibility to Protect

Em 28 de janeiro de 2009, a WFM-IGP, juntamente com outros sete membros do atual Comitê Diretor (ICRtoP), lançou a Coalizão Internacional para a Responsabilidade de Proteger (ICRtoP)¹⁶⁹. A organização é uma verdadeira coalizão de diversos tipos de ONGs, de diversas partes do mundo, e tem como objetivo mobilizar atores da sociedade civil para desenvolver mecanismos capazes prevenir os crimes a que a R2P se refere. Atualmente, o Secretariado Internacional da Coalizão é coordenado pelo

167 De acordo com a organização, desde setembro de 2010, 56 países, representando cada região do mundo, nomearam um Ponto Focal Nacional R2P: Albânia, Angola, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Botsuana, Bulgária, Camboja, Chile, Costa Rica, Costa do Marfim, Croácia, Dinamarca, Finlândia, França, Geórgia, Gâmbia, Grécia, Guatemala, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Jordânia, Quênia, Libéria, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Montenegro, Moçambique, Nova Zelândia, Nigéria, Paraguai, Peru, República da Coreia, Ruanda, Serra Leoa, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Tanzânia, Timor leste, Uruguai, Reino Unido e Estados Unidos. A União Europeia também foi representada um Ponto Focal R2P. Informações fornecidas pela própria organização. Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <http://www.globalr2p.org/our_work/global_network_of_r2p_focal_points>. Acesso em 01/12/2016. Disponível em <>.

168 Informações fornecidas pela própria organização. Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://www.globalr2p.org>>. Acesso em 01/12/2016.

169 O Comitê Diretivo Membros da Coalizão Internacional para a Responsabilidade de Proteger são: *Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect* (Austrália); *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* (CRIES), Argentina; *East Africa Law Society*, Tanzânia; *Human Rights Watch*; *Initiatives for International Dialogue*, Filipinas; *International Refugee Rights Initiative*, EUA e Uganda; *Pan African Lawyers Union*, Tanzânia; *Permanent Peace Movement*, Líbano; *The Stanley Foundation*, EUA; *United Nations Association- Reino Unido*; *The West Africa Civil Society Institute*, Gana; e *World Federalist Movement-Institute for Global Policy*, EUA e Holanda. Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-coalition/steering-committee>>. Acesso em 01/12/2016.

Movimento Federalista Mundial - Instituto para a Política Global (WFM-IGP) em Nova Iorque.¹⁷⁰

O ICRtoP promove ações para construir o consenso normativo sobre a R2P, tarefa nem sempre fácil, uma vez que as ONGs costumam divergir muito quando o tema é o emprego da força sob os auspícios da norma. Apesar do GCR2P estar mais próximo da academia do que o ICRtoP, a Coalizão publica uma ampla gama de ferramentas educacionais para informar, realizar esclarecimentos acerca da norma de R2P e persuadir atores ainda não receptivos a ela. Essa compreensão do desenvolvimento normativo da R2P está em consonância com o Escritório do Conselheiro Especial das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger. A sinergia entre os dois órgãos é uma característica importante ao analisar a influência da ONG no Secretariado Geral.

Considera-se também que a ICRtoP seja mais representativa do que o CGR2P, já que seus membros incluem ONGs de todo o mundo.¹⁷¹ Van Steenberghe ressalta a importância da criação de uma coalizão dessa natureza. Para ele,

A criação de uma coalizão é um fenômeno significativo no que diz respeito ao papel desempenhado pelas ONGs e, de forma mais geral, pelos atores não estatais com relação à R2P. Esse fenômeno pode ter um grande impacto no desenvolvimento da R2P, uma vez que não é a primeira vez que as ONGs trabalham através de coalizões. Esta estratégia já foi adotada no passado e produziu resultados significativos, como o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional e a adoção de tratados que proíbem as minas terrestres antipessoais (STEENBERGHE, 2013, p.44, traduzido pelo autor)

A coalizão é, certamente, uma importante plataforma no desenvolvimento normativo e na mobilização da sociedade civil internacionalmente organizada. Ao organizar eventos científicos e conferências entre atores políticos ela traz os agentes para o debate, e promove a sociabilização da norma entre eles.

¹⁷⁰ Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em < <http://www.responsibilitytoprotect.org>>. Acesso em 01/12/2016.

¹⁷¹ Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em < www.responsibilitytoprotect.org>. Acesso em 01/12/2016. A ICRtoP também está associada a outros centros estabelecidos em diferentes regiões do mundo incluindo o *Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect (Brisbane)*, o *Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (Santiago)*, o *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (Accra)*, o *Norwegian Institute of International Affairs (Oslo)* e o *African Leadership Centre (Nairóbi)*.

Human Rights Watch

Fundada em 1978, a *Human Rights Watch* (HRW, sigla em inglês) é uma organização internacional de direitos humanos, não governamental, sem fins lucrativos, reconhecida por investigações aprofundadas sobre violações de direitos humanos.¹⁷² A HRW elabora relatórios com acentuado grau de imparcialidade, o que lhe confere credibilidade frente a diversas instâncias globais. A organização é uma das ONGs que possui maior visibilidade mundial sobre o tema.

A organização busca expor casos bem documentados ao público, e reúne-se com governos e organizações multilaterais. Ela age junto a esses atores da comunidade buscando favorecer políticas públicas e práticas que promovam os direitos humanos e a justiça¹⁷³. De acordo com a HRW, a ONG não recebe “financiamento público, direto ou indireto, ou financiamento privado que possa comprometer seus objetivos e independência”. A organização desenvolve suas atividades buscando manter neutralidade em conflitos armados. Entretanto, ressalva a própria organização,

Não somos complacentes e sempre buscamos novas oportunidades de avançar causas de direitos humanos. Comprometemo-nos a trabalhar em situações difíceis, nas quais é necessário o engajamento de longo prazo para ter um impacto significativo.¹⁷⁴

A organização tem participado ativamente de reuniões e consultas sobre a R2P, desde a ICISS em 2001. Foi uma importante articuladora do projeto R2P-CS e das Rodadas de Consultas Globais de 2008. Sua presença nos diálogos informais materializa seu empenho em estar presente nos mais importantes fóruns que debatem a norma da R2P. A HRW fez parte da fundação da ICRtoP, e atualmente é organização membro da coalizão.

172 A Human Rights Watch conta em sua direção internacional: Kenneth Roth, Michele Alexander, Chuck Lustig, Bruno Stagno Ugarte, Liesl Gertholtz, Nic Dawes, Iain Levine. Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<https://www.hrw.org/pt/sobre-human-rights-watch>>. Acesso 1 dez. 2016.

173 Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<https://www.hrw.org/pt/sobre-human-rights-watch>>. Acesso 1 dez. 2016.

174 Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<https://www.hrw.org/pt/sobre-human-rights-watch>>. Acesso 1 dez. 2016.

Asia Pacific Centre for Responsibility to Protect

O *Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect (APR2P)*¹⁷⁵, fundado em fevereiro de 2008, é o centro regional para a Responsabilidade de Proteger na Região Ásia-Pacífico, e constitui uma parceria entre a Universidade de Queensland e o Departamento de Relações Exteriores e Comércio do Governo australiano. Constitui a primeira iniciativa institucional regional para promover especificamente a norma. O centro recebe pesquisadores para aprofundar o conhecimento e divulgar a R2P.¹⁷⁶ A organização é uma verdadeira plataforma de divulgação da R2P para a região Ásia-Pacífico.

A instituição também busca promover maior diversidade cultural e política na implementação e adensamento normativo da R2P. Para isso, incentiva a criação de outros centros regionais. O Centro trabalha em estreita colaboração com o GCR2P e é membro da ICRtoP. De acordo com a instituição, a ONG

É também membro do Consórcio para a Segurança Não Tradicional na Ásia (NTS-Asia), com sede na Universidade Tecnológica de Nanyang, em Cingapura, e parceiro no projeto *Providing for Peacekeeping*, com o Instituto Internacional da Paz. Ativamente envolvida com as Nações Unidas, apoia o trabalho do Escritório de Prevenção de Genocídio e R2P da ONU e participa dos diálogos da Assembleia Geral da ONU sobre R2P.¹⁷⁷

A instituição é materialização de trabalho conjunto do GCRP2, da ICRtoP, de membros da academia, de atores políticos globais e do governo australiano para a implementação das recomendações de regionalização institucional da R2P, contida nos relatórios do SGNU (que serão analisados em seção subsequente).

175 O Centro Ásia-Pacífico para a Responsabilidade de Proteger é dirigido por uma equipe de gerenciamento composta pelos seguintes membros: Professor Alexander Bellamy, Diretor; Arna Chancellor, Gestora do Centro; Mark Love, Pesquisa; Dr. Noel Morada, Diretor; Dr. Phil Orchard, Diretor de pesquisa; Dr. Sarah Teitt, Diretora delegada. Conselho Consultivo Internacional: Alistair Gee; Amina Rasul-Bernardo; Amitav Acharya; Jacqui True; Lourdes Veneracion Rallonza; Mely Caballero-Anthony; Rizal Sukma; Shazalina Zainul Abidin; Shin-wha Lee. Patronos: Dewi Anwar; Lloyd Axworthy; Gareth Evans; Colin Keating; H.R.H. Samdech Norodom Sirivudh; Tatsuro Kunugi; Edward C. Luck; Viti Muntarbhorn; Fidel Valdez Ramos; Ramesh Thakur; Jennifer Welsh; Alberto Romulo; Kak-Soo Shin; Makarim Wibisono. Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<https://r2pasiapacific.org/>>. Acesso 1 dez. 2016.

176 Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<https://r2pasiapacific.org/>>. Acesso 8 dez. 2016.

177 Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<https://protectiongateway.com/ap-r2p-asia-pacific-centre-for-responsibility-to-protect/>>. Acesso 8 dez. 2016.

Canadian Centre for the Responsibility to Protect

Se o APR2P é exemplo físico da regionalização do processo de institucionalização da norma de R2P, o Centro Canadense para a Responsabilidade de Proteger (CCR2P, sigla em inglês) é exemplo concreto da criação de um centro nacional dedicado ao assunto. O CCR2P é uma organização de pesquisa sem fins lucrativos, não partidária, que visa promover o engajamento acadêmico e a implementação política do princípio R2P em nível nacional e internacional.¹⁷⁸

A organização está localizada junto à Escola Munk de Assuntos Globais, da Universidade de Toronto, e procura desenvolver redes com vários institutos acadêmicos dentro e fora do Canadá. O CCR2P tem como principais objetivos: realizar pesquisas sobre as dimensões normativas, conceituais e políticas; rastrear a evolução das políticas do governo canadense sobre o assunto; servir de centro de informação, pesquisa e análise, divulgando seus resultados para atores interessados; e fornecer um fórum para discussão e debates sobre controvérsias relacionadas à R2P¹⁷⁹

Center for Civilians in Conflict

Por fim, a última organização da sociedade civil destacada por este estudo é o *Center for Civilians in Conflict*, fundado em 2003 por Marla Rizicka com o nome de *Campaign for Innocent Victims in Conflict* (CIVIC). Constitui-se em uma organização não governamental, sem fins lucrativos, baseada em Washington. A Instituição trabalha para “aconselhar organizações internacionais, governos, militares e atores armados não estatais a adotar e implementar políticas para prevenir danos a civis”.¹⁸⁰ Especificamente ela busca

Documentar o número de conflitos armados em civis, através de entrevistas com civis, agentes humanitários e as partes em conflito; advogar com os tomadores de decisão nos países em conflito para mudar mentes, políticas e práticas nas capitais mundiais, instituições

178 A organização conta no Conselho Consultivo com: Randall Hansen, Tom Axworthy, Mel Cappe, Marius Grinius, Hugh Segal, Jennifer Welsh, Paul Heinbecker, Allan Rock, Ramesh Thakur, Michael Valpy, Kirsty Duncan, Mark Smith, Erin Mooney, John Kirton, John English, Lois Wilson, Jennifer Orange, Naomi Kikoler, Martha Hall Findlay, Kathleen Davis, Maria Banda e Gilberto Rodrigues. Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <ccr2p.org/>. Acesso 8 dez. 2016.

179 Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <ccr2p.org/>. Acesso 8 dez. 2016.

180 *CIVIC Bord of Directors*: Dr. Akwasi Aidoo; Maj. Gen. (Ret.) Patrick Cammaert; Thomas Hammarberg; Joost Hiltermann; Thomas McCarthy; Aryeh Neier; Griff Norquist; Susan Osnos; David Quigley; Elizabeth Seuling; Anil Soni. Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <http://civiliansinconflict.org/>. Acesso 8 dez. 2016.

internacionais e regionais; envolver-se diretamente com as partes em conflito para fornecer soluções práticas para minimizar danos civis; ampliar as vozes dos civis na mídia, destacando tanto a sua situação como as nossas soluções para diminuir o seu sofrimento (traduzido pelo autor)¹⁸¹

Sua atuação ocorre em lugares como Síria, Somália, e Afeganistão. Ainda de acordo com a própria instituição, ao adotar uma abordagem pragmática baseada na política e na prática, o *Center for Civilians in Conflict* é capaz de assegurar a cooperação dos principais intervenientes e motivá-los a adotar medidas adicionais para garantir a segurança dos civis”.¹⁸² Segundo Sarah Holewinski (2014)¹⁸³, a organização se ocupa de temas amparados no terceiro pilar da R2P, sob o qual a força militar pode ser considerada. Porém, cabe dizer que o Centro não se posiciona em prol ou contra as intervenções, mas trabalha com as partes em conflito buscando desenvolver ações para prevenir danos aos civis.

4.4 O comprometimento de Ban Ki-moon para o adensamento normativo

Ban Ki-moon, experiente diplomata sul-coreano, foi eleito em outubro de 2006 e nomeado oficialmente em janeiro de 2007¹⁸⁴ o oitavo SGNU, sucedendo o ganhador Kofi Annan. Ban Ki-moon conduziria importantes reformas no tocante à manutenção da paz e à contratação de funcionários na Organização. Em relação ao empreendedorismo normativo da R2P, o novo SGNU conduziu com firmeza uma profunda institucionalização e incorporação da norma nas instâncias onusianas, buscando estabelecer, também, ações conjuntas com a sociedade civil como um todo.

¹⁸¹ Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://civiliansinconflict.org/>>. Acesso 8 dez. 2016.

¹⁸² Informações fornecidas pela própria organização. Disponível em <<http://civiliansinconflict.org/>>. Acesso 8 dez. 2016.

¹⁸³ **The fletcher forum of world affairs.** A Conversation with the Center for Civilians in Conflict on Preventing Civilian Suffering. vol.38:1 winter 2014

¹⁸⁴ Bierrenbach recorda que no mesmo ano da posse de Ban Ki-moon, "a CIJ também mencionou a responsabilidade de proteger no caso Servia versus Bósnia-Herzegovina, no qual aquele país foi declarado culpado por não ter enviado esforços suficientes para evitar o crime de genocídio ocorrido nesta nação. Para a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a decisão teria sido esclarecedora, pois a responsabilidade de proteger 'tem como âmago jurídico a Convenção contra o Genocídio'" (BIERRENBACH, 2011, p. 150). Assim, exemplifica-se como a norma da R2P estava permeando outros órgãos além da AGNU, do CSNU e do SGNU.

Se foi pelo empreendedorismo normativo de Annan que a ideia de R2P foi mundialmente divulgada e passou a ser incorporada nos textos da ONU, na administração Ban Ki-moon ela passa por profunda institucionalização e incorporação.

Conforme se observa, até então, utiliza-se uma abordagem cronológica da análise dos fatos para facilitar as inferências causais. Neste momento, entretanto, acredita-se ser metodologicamente mais adequado realizar algumas análises rompendo com a continuação dos fatos, para escrutinar de maneira específica algumas questões, como por exemplo, a criação de um Escritório Conjunto para a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger.

4.4.1 A criação do Escritório Conjunto do Conselheiro Especial das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger

Dando continuidade ao trabalho de institucionalização de seu antecessor, em 29 de maio de 2007, o Secretário-Geral Ban Ki-moon nomeou Francis Deng como o segundo Conselheiro Especial para a Prevenção do Genocídio (SAPG¹⁸⁵, sigla em inglês). Na ocasião, foram feitas mudanças no cargo para aumentar a sua eficácia, como por exemplo passar o cargo a uma função de tempo integral.¹⁸⁶ Deng serviu durante cinco anos no cargo, aperfeiçoando um quadro de análise para melhor compreender os fatores e os indicadores do genocídio. Ele também trabalhou junto aos governos para enfatizar a importância de gerenciar questões sobre identidade e diversidade na prevenção de conflitos. Em 17 de julho de 2012, o Secretário-Geral nomeou Adama Dieng, do Senegal, então Secretário do Tribunal Penal Internacional para Ruanda, como sucessor de Deng.¹⁸⁷

No final de agosto de 2007, o Secretário-Geral Ban Ki-moon enviou uma carta ao Presidente do CSNU propondo a criação do cargo de Conselheiro Especial sobre a Responsabilidade de Proteger (SAR2P¹⁸⁸, sigla em inglês), que atuaria dentro do escopo do já existente Escritório para a Prevenção de Genocídio. O cargo de Secretário-Geral Adjunto, reconhecido em 11 de dezembro de 2007 pelo Conselho de Segurança, foi

¹⁸⁵ *Special Adviser on Prevention of Genocide*

¹⁸⁶ As decisões para fortalecer o escritório foram informadas pelo Comitê Consultivo para a Prevenção do Genocídio, criado em maio de 2006 pelo secretário-geral por sugestão do SAPG Mendez (PACE, DELLER, CHHATPAR, 2009).

¹⁸⁷ Informações disponíveis no site do Escritório do Conselheiro Especial das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger. Disponível em <<http://www.un.org/en/genocideprevention>>. Acesso 2 dez. 2016.

¹⁸⁸ *Special Adviser on Responsibility to Protect*

preenchido em 21 de fevereiro de 2008, quando Edward Luck¹⁸⁹ foi designado Conselheiro Especial para se concentrar na Responsabilidade de Proteger. O papel principal de Luck foi o de promover o desenvolvimento conceitual e a construção de consenso em torno da R2P, auxiliando, também, a AGNU em sua consideração contínua da norma. Ele trabalhou no Escritório até julho de 2012.¹⁹⁰

Os importantes desdobramentos que a criação desse cargo teve na institucionalização da norma serão analisados nas seções seguintes deste trabalho. Mas, indica-se, desde pronto, que os mandados dos dois Conselheiro Especiais foram unidos sob o âmbito de um Escritório Conjunto, que abrigaria tanto a prevenção do genocídio quanto a promoção da responsabilidade de proteger, ocorreu em 2010.¹⁹¹

Finalizando a análise da questão, dentro do marco temporal definido pelo estudo (até 2015), avulta-se que, em 12 de julho de 2013, Ban Ki-moon anunciou a nomeação de Jennifer Welsh¹⁹² como a nova Conselheira Especial sobre a Responsabilidade de Proteger. Ao assumir, Welsh enfatizou que o foco de seu mandato incidiria na incorporação de políticas relativas ao segundo pilar da norma de R2P (conforme estruturação da norma pelo SGNU em 2009, que será analisado adiante), notadamente a responsabilidade da comunidade internacional de auxiliar os Estados na crescente capacidade de proteger melhor os cidadãos dos quatro crimes a que a R2P se refere.¹⁹³

¹⁸⁹ Na época da indicação, Edward Luck era vice-presidente e diretor de pesquisa da *International Peace Academy*, um instituto independente de pesquisa política. Ele era professor licenciado da Universidade de Columbia, onde era Diretor do Centro de Organização Internacional. Luck, de 1995 a 1997, desempenhou um papel fundamental no processo de reforma das Nações Unidas como consultor sênior do Departamento de Administração e Gestão da ONU, como Diretor de Pessoal do Grupo de Trabalho de Alto Nível (AGNU), e como conselheiro do presidente da AGNU, Razali Ismail, sobre as propostas de reforma do Conselho de Segurança. Informações disponíveis em <<https://www.un.org/press/en/2008/sga1120.doc.htm>>. Acesso em 1 de abr. 2017.

¹⁹⁰ Informações disponíveis no site do Escritório do Conselheiro Especial das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger. Disponível em <<http://www.un.org/en/genocideprevention>>. Acesso em 20 abr. 2017.

¹⁹¹ *UN Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect* (UN. Doc. A /64/864 para.17).

¹⁹² Na época de sua indicação, Jennifer Welsh era docente e co-diretora do Instituto Oxford de Ética, Direito e Conflito Armado da Universidade de Oxford. Welsh havia sido diretora associada do Programa de Estudos de Paz e Conflitos da Universidade de Toronto, *Cadieus Research Fellow* na equipe de planejamento de políticas do Departamento de Relações Exteriores do Canadá e *Jean Monnet Fellow* do Instituto Universitário Europeu. Informações disponíveis em <<https://www.un.org/press/en/2013/sga1424.doc.htm>>. Acesso em 1 de abr. 2017.

¹⁹³ Informações disponíveis no site do Escritório do Conselheiro Especial das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger. Disponível em <<http://www.un.org/en/genocideprevention>>. Acesso em 20 abr. 2017.

Não por coincidência, é o mesmo pilar no qual o conjunto atores da sociedade civil, conforme será analisado, atua, fazendo lobby e trabalhando como grupo de pressão nos países membros e, de maneira enfática, ampliando os debates sobre a norma. Tal fato evidencia a contribuição do conjunto de atores que pensam e promovem determinada norma para sua consolidação. Essa comunidade epistêmica logrou, pouco a pouco, transformar o ambiente institucional e sua agenda em prol do fortalecimento da norma.

Até 2015, o escritório possuía aproximadamente dez funcionários. No entanto, o avanço institucional/burocrático para a institucionalização da R2P no Secretariado da ONU, aqui apontado, foi decisivo para o seu desenvolvimento. Como será visto a seguir, foi a partir de então que os relatórios anuais sobre a implementação da R2P discutiriam as reservas formuladas pelos Estados membros. Como ferramenta de sociabilização, o SGNU esforça-se para limitar a controvérsia sobre a responsabilidade de proteger realizando um Diálogo Interativo Informal da Assembleia Geral das Nações Unidas, que geralmente ocorreu logo após a divulgação dos relatórios anuais sobre R2P, apoiados pela sociedade civil.¹⁹⁴

O Escritório desenvolve importantes atividades na divulgação e empreende esforços para essas sejam circuladas aos mais diversos atores da comunidade internacional. Segundo Kashyap (2015), o OSAPG-R2P organiza conferências, palestras, formais e informais com órgãos internos e externos às Nações Unidas.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Informações disponíveis no site do Escritório do Conselheiro Especial das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger. Disponível em <<http://www.un.org/en/genocideprevention>>. Acesso em 20 abr. 2017.

¹⁹⁵ Conforme aponta a autora, as organizações não pertencentes à burocracia onusianas com quem o Escritório costuma estabelecer parceria e sub-regionais: “a) União Europeia (UE), a União Africana (UA), a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, [sigla em inglês]), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS [sigla em inglês]), a Organização dos Estados Americanos (OEA), Comitê Internacional da Região dos Grandes Lagos (ICGLR [sigla em inglês]) e Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). O Escritório trabalha para estabelecer ligações com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC [sigla em inglês]) e a Liga dos Estados Árabes(...); b). Organizações da sociedade civil - *Amnesty International, Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation, Genocide Watch, Global Action to Prevent War, Global Center for the R2P, Human Rights Watch, ICC Coalition, International Association of Genocide Scholars (IAGS), International Center for Transitional Justice, International Coalition on RtoP, International Crisis Group, Minority Rights Group International, Stanley Foundation, and WFM-IGP (The World Federalist Movement)*”. (KASHYAP, 2015, p. 137-138).

FIGURA 4.1 – ATIVIDADES DO OSAPG-R2P



Fonte: ICRtoP.¹⁹⁶

A imagem acima, fornecida pela *International Coalition on Responsibility to Protect* dá uma razoável dimensão de como as atividades do Escritório ocorrem, e o conjunto de ações normalmente empreendido.

A criação e institucionalização do Escritório conjunto e dos cargos acima descritos são prova material da institucionalização da norma de R2P. Além de criar um ambiente, ainda que restrito em termos de funcionários, permanente para estudar, divulgar e informar assuntos relativos à R2P, consolida-se também a norma na arquitetura funcional burocrática das Nações Unidas. Não obstante, mesmo durante a fase de institucionalização, o papel contínuo e fluído dos empreendedores normativos seria essencial pra o adensamento normativo.

Por certo, Ban Ki-moon, Francis Deng, Edward Luck e Jennifer Welsh desempenharam o papel de empreendedores normativos dentro da burocracia onusiana. Além disso, eles se mantiveram abertos ao diálogo e à participação conjunta do Escritório com iniciativas da sociedade civil internacionalmente organizada, o que facilitou a formação de um verdadeiro ativismo transnacional.

¹⁹⁶ Esta e outras ilustrações sobre o OSAPG-R2P estão disponíveis em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%27s%20Infographic%20on%20the%20Office%20of%20the%20Special%20Advisers.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2017.

4.4.2 Grupo de Amigos da R2P

O Grupo de Amigos da Responsabilidade de Proteger é um grupo informal formado por aproximadamente quarenta e cinco Estados, representantes da sociedade civil e do Secretariado da ONU, que compartilha interesses comuns na promoção da norma.¹⁹⁷ O Grupo de Amigos foi estabelecido após a Cúpula Mundial, em 2005, por iniciativa do governo canadense.¹⁹⁸ Originalmente, o Grupo era presidido conjuntamente pelo Canadá e por Ruanda, mas, desde 2010, os Países Baixos e o Canadá exercem essa função (CROSSLEY, 2015).

De acordo com Gregor Hofmann (2015), o Grupo constitui “basicamente uma rede estabelecida nas missões permanentes junto à ONU e objetiva auxiliar na coordenação de estratégias na sede da ONU em Nova Iorque” (HOFMANN, 2015, p. 11, traduzido pelo autor). O Grupo não tem critérios rígidos de adesão, mas seus membros devem abraçar os parágrafos 138, 139 e 140 do texto da Cúpula de 2005. Procura-se também manter um balanceamento entre Estados do norte e do sul globais membros do grupo (CROSSLEY, 2015).¹⁹⁹ As reuniões costumam acontecer

Quatro vezes por ano ao nível de Ministros, e se encontram ocasionalmente para discutir questões relacionadas com o desenvolvimento político e conceitual da R2P, além de examinar situações de risco (HOFMANN, 2015, p. 11, traduzido pelo autor).

O Grupo é um grande facilitador para o empreendedorismo normativo da R2P e busca persuadir os Estados que ainda não aceitaram por completo a norma. Por exemplo, o Grupo de Amigos

¹⁹⁷ Participam também do Grupo o *Global Centre for the R2P*, *International Coalition for the Responsibility to Protect* e o OSAPG-R2P (HOFMANN, 2015) HOFMANN, G. **Ten Years R2P – What Doesn't Kill a Norm Only Makes It Stronger?** Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), 2015.

¹⁹⁸ Recordar-se, entretanto, que “antes mesmo da Cúpula Mundial, em 2005, o Canadá reuniu Estados afins em um Grupo informal de Amigos da Responsabilidade de Proteger” (HOFMANN, 2015, p. 11, traduzido pelo autor).

¹⁹⁹ Segundo Noële Crossley, em 2015, faziam parte do grupo membros da “África: Gana, Mali, Moçambique, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Tanzânia; da Ásia: Bangladesh, Filipinas, República da Coreia e Cingapura; da América Latina: Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá e Uruguai; da Europa: Bélgica, República Checa, Dinamarca, União Europeia, França, Alemanha, Liechtenstein, Noruega, Eslováquia, Eslovénia, Suécia, Suíça e Reino Unido; Da Oceania: Austrália e Nova Zelândia; e da América do Norte: Canadá. O Centro Global de R2P, IPI, e Francis Deng como representante da ONU também participam com um status de não-membro” (CROSSLEY, 2015, p. 85, traduzido pelo autor). CROSSLEY, Noële. **Humanitarian Intervention: From Le Droit d'Ingérence to the Responsibility to Protect**. 2015. A thesis submitted to the Department of International Relations of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, April 2015.

Coordenou a estratégia diplomática sobre a inclusão da R2P nas declarações do Conselho de Segurança e nas deliberações da Assembleia Geral, bem como os esforços de apoio às propostas do Secretário-Geral junto ao Quinto Comitê (Orçamento) (HOFMANN, 2015, p. 11, traduzido pelo autor).

Alex Bellamy (2013) complementa, afirmando que esse concerto de atores da comunidade internacional trabalham em estreita colaboração com a ONU, convidando funcionários da Organização a fazerem balanços e divulgarem informações pertinentes sobre o tema.

Pode-se destacar três situações marcantes na atuação do Grupo de Amigos. Em 2011, o Grupo de Amigos divulgou uma declaração conjunta em resposta à crise na Líbia²⁰⁰, lembrando o governo líbio de sua responsabilidade de proteger sua população. Essa expressão conjunta demonstra coesão em sua articulação política. Em 2014, o Grupo emitiu pela primeira vez uma declaração conjunta no âmbito dos Diálogos Informais, fato que se repetiria em 2015. Em terceiro lugar, merece destaque a fala da Holanda (em nome do Grupo de Amigos da R2P) durante a reunião sob Fórmula Arria no contexto de métodos de trabalho do CSNU. Essas três situações estão inseridas na descrição cronológica a seguir dos Diálogos Informais.

4.4.3 O engajamento político de Ban Ki-Moon: A institucionalização de relatórios e debates anuais.

Após a breve interrupção cronológica, realizada para abordar a formação do Escritório Conjunto dos Conselheiros especiais para Prevenção do Genocídio e para a Responsabilidade de Proteger (OSAPG-R2P) e do Grupo de amigos da R2P, cabe, então, adentrar a análise nos relatórios dos SGNU e dos subsequentes Diálogos Informais específicos sobre o tema.

Ban Ki-moon, enquanto Secretário Geral, trouxe um novo impulso para a R2P. Ele se comprometeu a operacionalizar a norma, incluindo a nomeação de um conselheiro especial com foco em R2P. Em 15 de julho de 2008 em Berlim, ele fez seu primeiro discurso sobre o assunto, que pode ser considerado outro marco, pois foi a primeira vez em que o secretariado expressa-se sobre as circunscrições da R2P. Na

²⁰⁰ Grupo de Amigos sobre a Responsabilidade de Proteger - *Statement by the Group of Friends on Responsibility to Protect on the Situation in the Libyan Arab Jamahiriya*. (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca, 2011) (CROSSLEY, 2015).

ocasião, o SGNU demonstrou seu compromisso pessoal em transformar o conceito numa política institucional para a promoção da norma (PACE, DELLER, CHHATPAR, 2009).

Em seu discurso, Ban Ki-moon expôs pela primeira vez o novo retrato da R2P como uma abordagem em três pilares. Também em 2008, conforme apontado, Ban Ki-moon nomeou Edward Luck seu conselheiro especial sobre questões relacionadas à R2P. A ele, Ban Ki-moon delegou o desenvolvimento conceitual da norma e a articulação de um relatório sobre o tema, além de construir um consenso sobre a R2P entre os Estados membros da ONU (BADESCU, 2011).

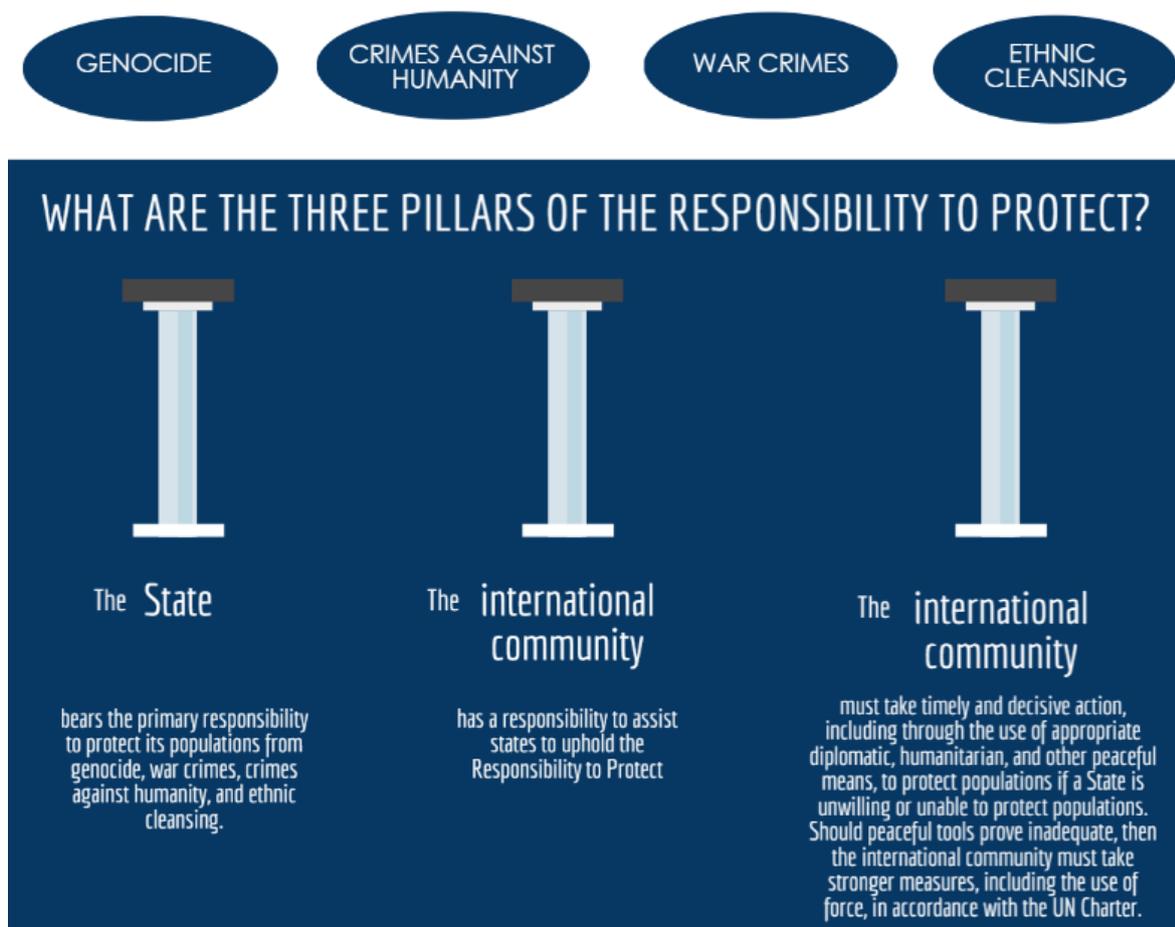
Ban Ki-moon, Edward Luck, ICRtoP, GCR2P e a reestruturação da R2P

Em janeiro de 2009, o Secretário Geral Ban Ki-moon publicou seu relatório “Implementando a Responsabilidade de Proteger” (A/63/677). O relatório foi o primeiro amplo documento da Organização que aborda de forma detalhada a norma da R2P. Ban Ki-moon, ao publicar, anualmente desde então, relatórios sobre a norma, acabou por institucionalizar esse processo. Em síntese, os três pilares são apresentados como:

A responsabilidade primária do Estado de proteger sua população de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra humanidade; a responsabilidade da comunidade em assistir os Estados no cumprimento de sua responsabilidade; e a responsabilidade da comunidade internacional em agir a tempo e de forma decisiva a fim de proteger e prevenir as populações de atrocidades humanitárias, caso que o próprio Estado não o faça, em conformidade com a Carta das Nações Unidas (UN, Doc. A/63/677, p. 2, traduzido pelo autor).

A figura abaixo busca ilustrar o entendimento da R2P em três pilares, e fornece a dimensão que a comunidade internacional possui na norma.

FIGURA 4.2 – OS TRÊS PILARES DA R2P



Fonte: ICRtoP²⁰¹

Ban Ki-moon enfatiza que os três pilares são iguais em termos de tamanho, força e viabilidade. Conforme recorda Badescu (2011, p. 7), “igualmente significativo, o relatório argumenta que não há sequência para a implementação a ser seguida de um pilar para outro”. Esse tema seria retomado pelo Brasil em 2011 e 2012. Interessante mencionar que, segundo o documento, seria apropriado considerar também os critérios para o emprego do uso da força, desenvolvidos pela ICISS em 2001 e pelo Painel de Alto Nível em 2004, ainda que esses não tivessem sido incluídos no texto final da Cúpula Mundial (UN, Doc. A/63/677, para. 62). Desde já percebe-se que embora a apresentação em três pilares não tenha alterado o conteúdo da norma aprovada em 2005, o relatório faz proposições que visam trazer ao debate os membros da comunidade internacional sobre

²⁰¹ Disponível em <<https://responsibilitytoprotectblog.files.wordpress.com/2015/04/basics-of-rtop-3.png>>. Acesso 20 abr. 2017.

como implementá-la. Nesse sentido, no conteúdo há uma clara intenção de Ban e Luck em dar continuidade a certas proposições expostas durante a Cúpula em 2005.

As articulações não parariam por aí. Ambos trabalharam para criação de um método de trabalho informal na AGNU para debater não só entre os Estados membros, mas com especialistas e representantes da sociedade civil, temas discutidos nos relatórios do Secretário Geral.

O Relatório de 2009 buscou sistematizar e fornecer operacionalidade à norma aprovada em 2005, sem, no entanto, voltar a discutir sua essência. O SGNU lembrou que seria “contra produtivo, e possivelmente destrutivo, tentar rever as negociações que permitiram as provisões dos parágrafos 138 e 139 da Cúpula Mundial” (UN Doc. A/63/677, traduzido pelo autor). Infere-se que o SGNU busca consolidar a norma e não regredir nos debates sobre seu caráter vinculativo, por exemplo. Para ele, a R2P não se contrapõe à soberania, ao contrário, busca reforçá-la (ROCHA, 2013; UN Doc. A/63/677). Em relação ao status da R2P, “o Relatório do Secretário-Geral demonstrou poder interpretativo e tem sido persuasivo na eventual adoção da norma em seu contexto jurídico” (FLITEAU, p. 39, traduzido pelo ator). Fortalece-se, nesse sentido a capacidade de articulação política do SGNU e de Luck sobre a institucionalização do tema.

Entre janeiro, quando o relatório *Implementando a Responsabilidade de Proteger* foi divulgado, e julho de 2009, quando o Debate Informal no seio da Assembleia Geral ocorreu, surgiram “temores de um resultado potencialmente negativo do debate” (BADESCU, 2011, p. 8, traduzido pelo autor). Isso ocorreu,

Por razão da forte resistência do Presidente da Assembleia Geral da ONU na época, o Pe. Miguel D'Escoto Brockman, da Nicarágua, e alguns poucos Estados céticos, como Venezuela, Egito, Sudão, Paquistão e Síria, tentando mobilizar o desacordo com os princípios de R2P entre outros membros do Movimento dos Não-Alinhados (BADESCU, 2011, p. 8, traduzido pelo autor).

No entanto, as articulações políticas empreendidas até aquele momento surtiram efeito, e, em termos gerais, dos 92 Estados membros e dos 2 observadores, que se dirigiram ao plenário, poucos países realmente se opuseram à institucionalização e internalização da norma de R2P.²⁰²

²⁰² Conforme desta Cristina Badescu, “Somente Venezuela, Cuba, Sudão e Nicarágua questionaram diretamente o acordo da Cúpula Mundial de 2005 e tentaram reverter a R2P. De especial relevância foram observações de grandes potências regionais que anteriormente eram reticentes ou hostis à R2P, incluindo

De forma ampla e consensual, afirmou-se que a R2P não estava aberta à negociação, que o debate buscava avançar na implementação da norma e não rediscuti-la, como queriam alguns, e, também, acabou por “afastar a retórica de alguns Estados que continuam a igualar a R2P à intervenção humanitária e ao neocolonialismo” (ROCHA, 2013, p. 140).²⁰³

A ocasião representou um passo significativo para a sociabilização dos membros comunidade internacional em torno das normas. Ainda, como destaca Badescu, a AGNU “aprovou uma resolução processual em setembro de 2009, pedindo a continuação da consideração da questão, o que valida o fato de que R2P está no início de um processo normativo lento” (BADESCU, 2011, p. 9, traduzido pelo autor). O SGNU repetiria a fórmula de divulgar um relatório específico sobre R2P, seguido de um diálogo informal na AGNU anualmente, institucionalizado tal evento.

A institucionalização dos Debates (ou Diálogos) Informais sobre a Responsabilidade de Proteger entre Estados membros, organismos internacionais e representantes da sociedade civil lançou um novo dinamismo para o empreendedorismo normativo internacional, conforme será destacado adiante.

Conforme já analisado em trabalho anterior (ROCHA, 2013), cabe dizer que, segundo a ICRtoP²⁰⁴, grupos da sociedade civil, incluindo a própria Coalizão e o Centro Global para a Responsabilidade de Proteger, desempenharam papel essencial na mobilização de contatos aliados antes do debate.

Já em janeiro de 2009, a Coalizão estava trabalhando para pressionar os governos a assumirem um papel ativo no debate encorajando as ONGs a se reunirem com funcionários do governo ou a se comunicarem indiretamente com eles. Três conferências de imprensa foram organizadas em março e abril, no Mali, em Gana e na Tanzânia para alertar os meios de comunicação social e os representantes dos

Índia, Brasil, Nigéria e Japão. Apesar do desacordo e da contestação, o debate da Assembleia Geral durante três dias no final de julho de 2009 mostrou apoio governamental para implementar o consenso de setembro de 2005” (BADESCU, 2011, p. 8, traduzido pelo autor).

²⁰³ O diálogo também contou com um painel de discussão, moderado por Raymond Wolfe (Jamaica), que contou com a colaboração de quatro renomados professores: Jean Bricmont da Bélgica, Noam Chomsky, dos Estados Unidos, Gareth Evans, da Austrália e Ngugi wa Thiong'o do Quênia. Os intelectuais problematizaram, sobretudo a questão de criar novos conceitos para legitimar as ações. Enfatizaram também a discrepância social e material do mundo, evidenciando que poucos países ricos exploram a maioria dos países pobres (UN, Doc. GA/10847).

²⁰⁴ **INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT**. Report on the General Assembly Plenary Debate on the Responsibility to Protect, 15 September 2009. Disponível em <http://www.responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Report-General_Assembly_Debate_on_the_Responsibility_to_Protect%20FINAL%2009_22_09.pdf>. Acesso em 5 abr. 2017.

governos sobre o relatório do SGNU e sobre o subsequente debate (*ICRtoP Report*, 15 de setembro de 2009, traduzido pelo autor).

Nota-se uma grande articulação política dos dois grandes *think tanks* em preparar o terreno para que as discussões fossem no sentido de avançar com a norma. O Comitê Diretor da ICRtoP “também enviou carta aos Embaixadores, Chefes de Estado e Ministérios de Relações Exteriores, exortando-os a incluir pontos importantes na apresentação da AGNU” (*ICRtoP Report*, 15 de setembro de 2009, traduzido pelo autor). Assim, se nas reuniões preparatórias para o Painel de Alto Nível em 2004 e para Cúpula de 2005, o maior esforço nas articulações com os representantes dos Estados membros em Nova Iorque foi realizada pelo governo do Canadá e por Kofi Annan, em 2009, observa-se um envolvimento muito maior de representantes da sociedade civil internacional.

Ainda, de acordo com a Coalização,

Em julho, uma vez que o debate foi anunciado, uma carta co-assinada por 42 ONGs foi enviada aos governos instando o envolvimento construtivo no debate. Na semana do debate, a Coalizão organizou um evento com grupos da sociedade civil para compartilhar perspectivas sobre a norma, o relatório do SGNU e as expectativas para o debate. (*ICRtoP Report*, 15 de setembro, 2009, traduzido pelo autor).

A sociedade civil também foi convidada a participar do Debate Informal que ocorreu em julho de 2009, assim como algumas OIs e membros da AGNU interessados na questão. Thelma Ekiyor, Presidente da Coalizão e Diretora Executiva do *West Africa Civil Society Institute*, ao se expressar na ocasião, reforçou a ideia de que R2P não é uma norma ocidental. Ainda, de acordo com a própria organização,

Adicionalmente, vários membros do Comitê Diretivo da Coalizão se reuniram com governos de suas respectivas regiões enquanto estiveram em Nova Iorque, o que levou a Nigéria e Gana a fazerem referência à Coalizão e aos esforços da sociedade civil em suas declarações durante o debate (*ICRtoP Report*, 15 de setembro, 2009, traduzido pelo autor).

Já em 2009, as ONGs eram vistas como atores importantes para pressionar os governos a fim informá-los e influenciá-los. Tal desempenho foi reconhecido por Ban Ki-moon em seu relatório. Com efeito, como será explicado adiante, o Secretário-Geral parece ter considerado a sociedade civil, incluindo as ONGs, como representantes da R2P, em especial a responsabilidade no segundo pilar de ajudar os Estados a proteger as suas populações.

A institucionalização dos debates figura momento especial na trajetória normativa da R2P em que empreendedores normativos utilizaram tal plataforma organizacional para debater, divulgar, persuadir outros membros da comunidade em prol dos avanços conceituais e operacionais.

Tanto o relatório de 2009 quanto o debate que se seguiu reconheceram a importância de ter uma parceria estratégica entre a ONU e os atores regionais. Conforme aponta Badescu, isso é um dos

Méritos das referências pós-Cúpula Mundial à R2P na ONU. Apesar de enfatizar o alerta precoce ao discutir a questão das capacidades, tanto o relatório do Secretário-Geral da ONU sobre R2P quanto o debate da Assembleia Geral de 2009 sobre o tema mencionaram a necessidade de fortalecer as capacidades existentes e desenvolver novas nas esferas nacional, regional e das Nações Unidas para poder responder a situações de atrocidades em massa. O desenvolvimento da UA *'Standby capability'* e da capacidade de implementação rápida da UE são iniciativas úteis neste sentido (BADESCU, 2011, p. 97, traduzido pelo autor).

Apesar do *modus operandi* do Debate Informal ter sido aperfeiçoado nos anos seguintes, o detalhamento mais extenso desse primeiro feito auxiliará a compreensão de como foram executados os encontros subsequentes.

Ban Ki-moon e a busca por ações preventivas

Em agosto de 2010, outro diálogo interativo informal construtivo abordou o segundo relatório do Secretário-Geral, *Alerta rápido, Avaliação e Responsabilidade de Proteger* (UN, Doc. A/64/864), que teve como objetivo de atualizar os Estados Membros sobre aspectos da norma de R2P (ROCHA, 2013). O texto concentrou-se inteiramente no alerta rápido e na observação de situações que poderiam resultar em crimes de massa (HOFMANN, 2015), ou seja, em medidas preventivas.

O Relatório considerou o alerta precoce como um requisito básico para a ação antecipada. Ban Ki-moon buscou identificar as

Ferramentas de avaliação e capacidade para assegurar tanto a eficiência como a coerência do sistema na formulação de políticas e o desenvolvimento de uma resposta rápida e flexível, adaptada às necessidades em evolução de cada situação (UN, Doc. A/64/864, p. 5, traduzido pelo autor).

Para tal tarefa, Ban Ki-moon enfatizou a necessidade de trocar informações disponíveis entre as várias instâncias e organizações das Nações Unidas, organizações regionais e Estados membros. A questão do compartilhamento das informações para evitar situações de risco também foi um dos focos do relatório. Conforme já apontado, em dezembro de 2010, a AGNU pela resolução 64/245, criou um escritório conjunto para a Prevenção do genocídio e promoção da R2P (UN, Doc. A/64/245)

Cabe destacar a participação de representantes da sociedade civil no diálogo informal, ao lado de 42 Estados membros, da União Africana e da União Europeia. Doris Mpoumou, diretora da ICRtoP e Mónica Serrano, Diretora Executiva do GCR2P reforçaram o amplo apoio que a norma recebe da sociedade civil internacional (ROCHA, 2013). A própria participação dessas organizações no fórum já traduz a capacidade de ativismo internacional em torno da R2P.

O ano de 2011: consolidação, contestação ou rearticulação normativa?

Analisando a sequência dos fatos, busca-se realizar uma breve síntese do contexto mundial no qual o encontro informal de 2011 ocorreu. Aquele ano seria marcante na trajetória evolutiva da norma da Responsabilidade de Proteger. A chamada “Primavera Árabe” esteve no foco das questões mais sensíveis das RI (ROCHA, 2013).

O movimento foi um fenômeno político, econômico e social que expôs a insatisfação local de diversas regiões do Magreb, Oriente Médio e Norte da África com seus governos nacionais. A singularidade dessa mobilização foi a combinação de elementos econômicos e políticos com uso ferramentas tecnológicas (sobretudo em termos de comunicação digital). O fenômeno da Primavera Árabe foi marcado pela participação de jovens que lutaram por reformas institucionais em seus países. As revoltas se iniciaram na Tunísia no final do ano de 2010, mas rapidamente se alastram pelos países da região. Líbia, Egito e Iêmen também foram fortemente afetados por essas revoltas, que eram vistas como legítimas por grande parte da mídia e de governos ocidentais (ADAMS, 2012; LECHINI; RABBIA, 2013).

O projeto de democratização do mundo “em desenvolvimento”, especialmente o mundo árabe, teve um ponto crítico em 2011, e acabou por estender-se por muito mais tempo em algumas localidades, como na Síria e no Iraque, por exemplo.

O SGNU Ban Ki-moon divulgou seu terceiro relatório sobre a R2P em julho de 2011, sob o impacto da crise que desestabilizara o mundo árabe, da Resolução 1973 que autorizou a OTAN a lançar mão do uso da força militar sob os auspícios da norma, resultando na queda de Kadafi, e na alteração do regime político líbio, e de outras quatro crises que o Conselho havia enfrentado recentemente: no Quênia e na Guiné, e no Zimbábue e na Nigéria. Para Gözen Ercan,

Embora os atores regionais tenham desempenhado um papel fundamental na implementação de medidas preventivas nos dois primeiros casos, a falta de apoio nos dois últimos levou ao fracasso da comunidade internacional em agir de forma rápida e oportuna (GÖZEN ERCAN, 2014, p. 72).

Por fim, nessa brevíssima apresentação do contexto regional, o CSNU também aprovava em março daquele ano a Resolução 1975, que invocou os princípios da R2P para a solução “dos graves abusos e violações do direito internacional na Costa do Marfim, incluindo o humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados” (S/RES/1975)

Os trabalhos do CNSU naquele ano haviam sido influenciados sobremaneira pelas crises acima citadas. Não obstante, percebia-se uma composição ímpar em seus membros: era a primeira vez que todos os países do BRICS participavam do órgão ao mesmo tempo (UZIEL; ROCHA; OLIVEIRA, 2015). Essa composição abria oportunidade ímpar para um desenvolvimento crítico e denso de empreendedorismo normativo por parte do sul global.

A aplicabilidade da norma de R2P no ano de 2011, sobretudo na crise líbia, já foi amplamente analisada em trabalho de dissertação de mestrado deste autor, e não é o foco desta tese. Contudo, cabe recordar alguns apontamentos que iriam incidir diretamente na ação dos mais diversos empreendedores normativos, alterando sua percepção sobre a norma, reinsertando a necessidade de sociabilização e força nos processos de institucionalização da mesma. Assim, evidencia-se, mais uma vez, as inferências teóricas do segundo capítulo, afirmando que tanto o empreendedorismo normativo quanto a institucionalização da norma são processos contínuos, fluídos que alteram mutuamente agente e estrutura.

Dessa forma,

Se, na Costa do Marfim, foi a primeira vez que o órgão autorizou o uso da força militar por forças externas (regional), exclusivamente para a proteção de civis (...), a Líbia marca a primeira vez que o CSNU autorizou o uso da força em uma operação internacional no marco da R2P (ROCHA, 2013, p. 187).

Os dois contextos são um marco na evolução normativa da R2P, e reflexo da crescente institucionalização da norma até aquele momento. Portanto, “as Resoluções 1973 e 1975 mostraram que a inclusão da linguagem da R2P no preâmbulo fornece uma justificação normativa para a proteção de civis em conflitos” (ROCHA, 2013, p. 188).

O acionamento do terceiro pilar da R2P, ao passo que consolidou a norma não só em termos políticos, mas jurídicos, pois pela primeira vez ela teria sido aplicada em sua totalidade. Também é verdade que isso deflagrou um processo de contestação da norma, não tanto por sua essência, mas pela forma com que foi aplicada no contexto líbio. Realmente, as Resoluções 1970 e 1973 do CSNU representaram o primeiro grande teste da norma de R2P (ROCHA, 2013).

Dito isso, pode-se compreender um pouco mais as oportunidades e constrangimentos pelos quais empreendedores normativos percorriam quando o SGNU apresentou seu relatório *O papel dos acordos regionais e sub-regionais na implementação da responsabilidade de proteger* (UN, Doc. A/65/877-S/2011/393), que foi seguido do já institucionalizado Diálogo Informal anual sobre a R2P.

Conforme destacam Serrano e Weiss (2014), o relatório enfatizava a centralidade das parcerias globais-regionais. Pela primeira vez, o SGNU submeteu seu relatório sobre R2P simultaneamente à AGNU e ao CSNU, fato que pode ser compreendido à luz do contexto de crise em que muitos países se encontravam. Para o SGNU, os caminhos para uma colaboração regional-global bem-sucedida dependiam de avaliações comuns e conclusões de políticas compartilhadas que podem, por sua vez, levar a mensagens confiáveis e coerentes (UN, Doc. A/65/877-S/2011/393). Ou seja, nesse momento crucial do ciclo de vida da R2P, a aprovação do relatório pelos dois órgãos transmitiria segurança política e jurídica a comunidade.

No texto, o SGNU enfatiza que a implementação da R2P “deve respeitar diferenças institucionais e culturais de região para região. Cada região operacionalizará o princípio a seu próprio ritmo e à sua maneira” (UN, Doc. A/65/877-S/2011/393 – p. 3, tradução do autor). Ban Ki-moon afirma, no documento, que o objetivo final da comunidade internacional é justamente “fazer com que os Estados institucionalizem e as

sociedades internalizem” os princípios universais de forma clara e sustentável. Para isso, conforme defende este trabalho, os empreendedores normativos desempenham papel fundamental.

Ao considerar a prevenção de crimes de atrocidade como "a responsabilidade legal do Estado", argumenta-se que os atores não-estatais desempenham um papel suplementar no cumprimento desta responsabilidade. Complementarmente, o Secretário-Geral afirmou que "além das responsabilidades legais do Estado, os indivíduos têm a responsabilidade moral de proteger" (UN, Doc. A/65/877-S/2011/393 – p. 4, tradução do autor). Ao fazer tal menção, o SGNU parece legitimar as diversas iniciativas da sociedade civil em trazer pra si a responsabilidade e a razoabilidade de agir, sobretudo de forma rápida e oportuna em situações em que ações preventivas possam ser realizadas. Esses aspectos ficariam ainda mais evidentes na Reunião sob Fórmula Arria de dezembro de 2015.

Ao falar especificamente sobre o uso da força, Ban Ki-moon chama atenção para a necessidade de "uma resposta precoce e flexível adaptada às circunstâncias específicas de cada caso, em vez de qualquer conjunto de opções políticas generalizadas ou prescritivas" (UN, Doc. A/65/877-S/2011/393 – p. 9-10, traduzido pelo autor). O SGNU, com isso, parece adiantar-se às críticas que seriam feitas sobre a falta de mecanismos fixos e previsíveis para a aplicação das normas, sobretudo a respeito da relação às ações circunscritas em cada um dos pilares.

O diálogo informal da AGNU, que aconteceu após a divulgação do relatório de 2011, aprovou o texto do relatório, ressaltando a necessidade de uma maior colaboração entre as Nações Unidas e as organizações regionais e sub-regionais sobre as melhores práticas e o alerta rápido, bem como a coordenação de estratégias e sanções de prevenção. Observa-se pelos discursos do Diálogo Informal sobre R2P de 2011, que a aplicação da norma na Líbia e na Costa do Marfim foram amplamente debatidas na ocasião. Temia-se que o sentimento de desaprovação sobre o uso da força pela OTAN pudesse regredir o consenso já alcançado até então. No entanto, apesar de algumas exceções, o que observou-se nos discursos dos atores presentes no Diálogo foi uma busca

em elucidar pontos ainda obscuros da norma, especialmente sobre os requisitos para o emprego da força.²⁰⁵

De maneira sintética, conforma trabalho já apresentado por este autor

Dos 43 Estados que falaram, a maioria expressou seu apoio à operacionalização continuada do princípio da R2P e agradeceu a oportunidade de se envolver em uma discussão mais aprofundada para refinar e implementá-la. Muitos oradores sublinharam que o princípio foi além do âmbito acadêmico e conceitual e está sendo aplicado em um número de situações.²⁰⁶ Outras declarações focaram na necessidade de reforma do CSNU no contexto da R2P (ISHR, 29 de julho de 2011, *apud* ROCHA, 2013, p. 146).²⁰⁷

O posicionamento crítico de alguns atores políticos sobre a forma com que o mandato havia sido desenhado pelo CSNU e a maneira com que fora aplicado pela OTAN gerou uma das mais relevantes contestações que a norma enfrentaria durante o período analisado neste trabalho. Porém, tal problematização trouxe ao debate propostas bastantes provocativas que acabaram por enriquecer e aprofundar as discussões acerca da norma.

O SGNU, Edward Luck, outros os empreendedores normativos e países apoiadores da norma em geral trabalharam para que não houvesse rediscussão dos aspectos conceituais de fundo da norma R2P, mas a ocasião apontou, com bastante ênfase, que a norma carecia de regulamentação no que tangia sua implementação. Essa característica de contestação normativa será retomada no quinto capítulo desta tese.

²⁰⁵ Cabe fazer alguns apontamentos sobre os debates que surgiram na ocasião. “Edward Luck salientou que uma variável determinante para a consistência das ações empreendidas nas duas crises foi a disponibilidade de cooperação e o apoio das organizações regionais de reação antecipada de crises. Já Cuba, Paquistão e Venezuela mantiveram-se como os únicos países que ainda se referem a R2P como uma doutrina imperialista, clamando para que a ONU se abstenha em implementar a R2P, enquanto a norma ainda está sendo desenvolvida. Contudo, conforme já dito, diversos Estados-Membros apoiaram a ideia, incluída no relatório do SGNU, de discutir de forma contínua o emprego do terceiro pilar da norma” (*ICRtoP Report on the Informal Interactive Dialogue on the Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect, 2011* *apud* ROCHA, 2013, p. 147).

²⁰⁶ Conforme já apontando, “obviamente que opositores permaneceram, representados por um pequeno número de Estados que expressaram alerta ao potencial uso abusivo da norma (Israel, Líbano, China, Irã), e outros, chegaram mesmo a argumentar que o conceito estava longe de ser aceito pela comunidade internacional (Cuba, Paquistão, Venezuela)” (ISHR, 29 de julho de 2011 *apud* ROCHA, 2013, p. 148). Segue-se a análise, “a Venezuela chegou ao ponto de sugerir que os únicos órgãos capazes de dar mandatos para discutir crimes atrozes são os próprios Estados” (GLOBAL ACTION TO PREVENT WAR, *Report on Early Warning R2P report* *apud* ROCHA, 2013, p. 146).

²⁰⁷ As questões sobre a necessária evolução dos métodos de trabalho do CSNU e as discussões sobre a possível restrição ao uso do veto também marcaram os debates do Diálogo Informal. Por exemplo, “México argumentou que os atuais métodos de trabalho e o poder de veto podem levar a uma falta de objetividade e consequente desconfiança por outros Estados. Liechtenstein igualmente mencionou que é necessário que os membros permanentes, que devem abster-se de usar seu poder de veto para bloquear a ação em casos de suspeita de atrocidades em massa abrangidos pelo R2P”. (ISHR, 29 de julho de 2011 *apud* ROCHA, 2013, p. 147)

Conforme apontado, a maioria dos atores presentes apoiou as recomendações do relatório de Ban Ki-moon. Houve também, segundo o *International Service for Human Rights* (2011)²⁰⁸, manifestação para que as discussões do Diálogo do ano seguinte seguissem no sentido de realizar “uma avaliação dos esforços até o momento de utilizar todas as ferramentas dos capítulos VI, VII e VII na implementação do terceiro pilar da R2P” (ISHR, 29 de julho de 2011 *apud* ROCHA, 2013, p. 148).²⁰⁹

Frisa-se, por fim, a participação organismos internacionais e regionais, tais como a União Europeia, a União Africana e a Comunidade do Caribe, e representantes da sociedade civil internacionalmente organizada, como *School for Conflict Analysis & Resolution, George Mason University; West African Civil Society Institute, ICR2P; GCR2P, Initiatives for International Dialogue, Quaker United Nations Office; e George Mason University*, “o que vem a confirmar a possibilidade de um debate mais plural, inclusivo, acerca da R2P” (ROCHA 2013, p. 148).²¹⁰

O Brasil a Responsabilidade ao Proteger: empreendedorismo normativo de potências médias.

Ao passar pelo crivo de sua capacidade de exequibilidade, a questão sobre os critérios de aplicação da Responsabilidade de Proteger voltaram à tona. Recordar-se que a intenção de debater os critérios de aplicação da norma havia sido abandonada por Kofi Annan, devido à repercussão que o relatório da ICISS teve na comunidade internacional. Após a intervenção na Líbia, a questão não poderia mais permanecer obscura nos meandros e ambiguidades textuais utilizados pelo CSNU em situações em que um tema era de difícil consenso.

O Brasil, como muitos outros países, reagiram à interpretação do terceiro pilar por parte do CSNU e de outros atores. Logo na abertura da 66ª sessão da AGNU, em

²⁰⁸ Disponível em <<http://www.ishr.ch/news/responsibility-protect-going-crisis-libya-provides-fertile-ground-debate-ga>>. Acessado em 03/05/2017.

²⁰⁹ Ainda de acordo com *International Service for Human Rights* “Alguns estados sublinharam a necessidade deste incluir medidas pacíficas e não somente intervenções militares. Apenas o Brasil disse abertamente que favoreceria um enfoque diferente, ressaltando a necessidade de uma abordagem mais holística do conceito da responsabilidade de proteger, em que as medidas preventivas devem assumir um papel central” (ISHR, 29 de julho de 2011, *apud* ROCHA, 2013, p. 148).

²¹⁰ Compareceram “quatro representantes da sociedade civil: Andrea Bartoli, da *School for Conflict Analysis & Resolution, George Mason University*; Nana Afadzinu, do *West African Civil Society Institute* em nome do ICR2P; Mónica Serrano, do *Global Centre for the Responsibility to Protect*; Gus Miclat, da *Initiatives for International Dialogue* em nome do ICRtoP; Andrew Tomlinson, do *Quaker United Nations Office*; e Tetsushi Ogata, da *George Mason University*” (ROCHA, 2013, p. 148). Informações também disponíveis em ICRtoP Report, 2009.

setembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff repudiou a violências contra civis durante a Primavera Árabe ao mesmo tempo em que fez crítica à forma como ocorreu o emprego da força na Líbia pela coalizão internacional liderada pela OTAN. Para Rousseff (2011), “muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos”.²¹¹ Proposta que o governo brasileiro levou a cabo. Mas, antes de analisar a formulação e a sociabilização do conceito de responsabilidade ao proteger (RwP), cabe um adendo.

A aplicabilidade da norma seria submetida, ainda no mesmo ano, a um segundo grande teste. Desta vez, com muito menos assertividade. Recordar-se, como já dito, que o ano de 2011 foi marcado pela primeira vez em que os BRICS estiveram juntos no CSNU.

Em 4 de outubro de 2011, França, Alemanha, Portugal e Reino Unido propuseram uma resolução no CSNU para tratar da crise na Síria, recordando o governo sírio de sua responsabilidade de proteger sua população (UN, *Draft Resolution S/2011/612*). O projeto de resolução foi vetado por Rússia e China. Brasil, Índia, Líbano e África do Sul de abstiveram. A abstenção por parte do sul global gerou uma onda de críticas por parte de países no norte global (SPEKTOR, 2012). O empreendedorismo normativo por parte do sul global havia sido colocado em questão, e abria-se uma janela de oportunidade para novos atores empreenderem ações para o adensamento qualitativo da norma e de sua institucionalização.

No mês seguinte ao frustrado projeto de Resolução, o Brasil fez circular uma nota conceitual buscando esclarecer sua proposta de Responsabilidade ao Proteger (*Responsibility While Protecting* - RwP, sigla em inglês).²¹² Para o Brasil, o uso da força deveria ser o último recurso, para afastar qualquer tentativa por parte de membros do CSNU em, por meio da norma de R2P, objetivar a mudança de regime político nos países em crise. O conceito de RwP expressa que a extensão dos mandados de intervenção devem ser limitado tanto no tempo quanto em sua abrangência operacional (ROCHA, 2013). Para Oliver Stuenkel (2014), a proposta brasileira não visava enfraquecer a norma

²¹¹ Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque: Portal do Planalto, 2011. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 3 maio 2017.

²¹² Ver “Responsabilidade ao proteger: elementos para o desenvolvimento e a promoção de um conceito” (UN, Doc. A/66/551-S/2011/701 v. 11 novembro 2011).

de R2P, mas vinha no sentido de fortalecê-la, trazendo ao debate considerações e dúvidas dos países emergentes. Contudo, a ideia de sequenciamento cronológico dos três pilares da R2P foi a que mais recebeu crítica da comunidade internacional.

Para debater o assunto, foi organizada uma discussão informal, em 21 de fevereiro de 2012, organizada pela Missão Permanente do Brasil.²¹³ O encontro ocorreu no âmbito da ONU e foi co-presidido pelo Conselheiro Especial das Nações Unidas para a Responsabilidade de Proteger, Edward Luck, e pelo ministro de Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Antônio de Aguiar Patriota (BENNER, 2013).

Durante o debate interativo sobre RWP, a França e os Estados Unidos rejeitaram a proposta de sequenciamento dos pilares e, juntamente com o Reino Unido, defenderam a ação da OTAN na Líbia no ano anterior (HOFMANN, 2015). Na mesma direção, lembra Thorsten Benner, a Alemanha contestou a fórmula brasileira, que prescreveria “um sequenciamento cronológico rígido, a obrigatoriedade de esgotar todos os meios pacíficos e a introdução de ‘circunstâncias excepcionais’ como outro desencadeador qualificado para o uso da força” (BENNER, 2013, p. 39). Para Peter Wittig, embaixador alemão na ONU, “a RWP, portanto, limita o espaço para soluções oportunas, decisivas e talhadas a situações de extrema gravidade.” (BENNER, 2013, p. 39).

Edward Luck também criticou a possibilidade de engessamento na aplicação do terceiro pilar da R2P, ao dizer que “não elevemos os custos políticos de fazer a coisa certa na hora certa. Isso seria verdadeiramente irresponsável”²¹⁴ (LUCK, 2012, *apud* BENNER, 2013, p. 39).

²¹³ Conforme sintetiza a ICRtoP em seu relatório sobre o encontro, “trinta e sete Estados-Membros, observadores e ONGs pediram a palavra na reunião, embora o tempo não permitisse que todas as declarações fossem apresentadas, incluindo as observações preparadas pelo ICRtoP. No entanto, a discussão de três horas e meia foi feita por vinte e dois Estados-Membros, a União Europeia, o Conselheiro Especial para a Prevenção do Genocídio Dr. Francis Deng e três organizações da sociedade civil - o Centro Global para a Responsabilidade de Proteger (GCR2P), Campanha para Vítimas Inocentes em Conflitos (CIVIC) e Human Rights Watch (HRW)” (*ICRtoP Report on United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting”*). Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>>. Acessado em 03/05/2017).

²¹⁴ Declaração de Abertura de Edward C. Luck, Conselheiro Especial do secretário-geral das Nações Unidas para a Responsabilidade de Proteger, discussão informal, l.c. (§ 19). **INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT**. Report on United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting”, 21 February 2012. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>>. Acesso em 5 abr. 2017.

Rússia e China, por sua vez, criticaram a proposta brasileira, uma vez que afirmava que, em certas situações extremas, a intervenção poderia ser necessária (BENNER, 2013). Na contramão, Índia e África do Sul apoiaram a iniciativa brasileira (HOFMANN, 2015). Ou seja, dentro do próprio BRICS havia divergências sobre a questão.

Relevante apontar para esse estudo é que o Brasil aproveitou de contexto favorável para lançar um conceito que traria à mesa de discussão os mais diversos atores da comunidade internacional. O país inseriu-se como empreendedor normativo numa seara difícil de atuar. Diversos organismos não governamentais como ICRtoP e GCR2P se manifestaram sobre o assunto. Esse dinamismo também fez com que atores da sociedade civil brasileira, como o Instituto Igarapé e a Fundação Getúlio Vargas aderissem ao debate. A proposta brasileira, mais do que alterar a base do conceito da R2P, demonstrou-se uma provocação conceitual pertinente no contexto em que foi apresentado. Por certo, gerou sociabilização dos atores e utilizou a ONU como plataforma organizacional para empreender a ideia.

Outro reflexo importante pode ser verificado na reação da China, que, um mês após o encontro informal sobre RwP, lançou sua própria noção de “proteção responsável” (HOFMANN, 2015). O conceito chinês não teve o mesmo impacto político que o de RwP, mas pode ser inserido dentro do movimento para trazer luz a pontos ainda não esclarecidos da R2P (GARWOOD-GOWERS, 2015).

Segundo Hofmann,

O desacordo sobre a OTAN que excedeu o seu mandato na intervenção de 2011 na Líbia levou o Brasil a desenvolver a ideia de "responsabilidade ao proteger" (RwP) e a China a desenvolver o conceito de "proteção responsável". Ambos exigem maior transparência e responsabilização dos intervenientes com base na autorização do Conselho de Segurança. (HOFMANN, 2015, p. II, traduzido pelo autor).

Os desdobramentos do empreendimento brasileiro refletiram na articulação de diversas ações por parte da comunidade internacional. Um dos impactos da RwP (ROCHA, ROCHA, 2015) foi a busca por maior transparência sobre os processos decisórios do CSNU, em termos da R2P, tenha sido traduzido em proposta de reforma dos métodos de trabalho desse órgão. A reunião sob a conhecida Fórmula Arria, em

dezembro de 2005 (analisada em detalhe ao final deste capítulo), pode ser consequência disso (HOFMANN, 2015).

Outros exemplos são de mais clara correlação. Por exemplo, uma reunião organizada no Instituto de Estudos de Segurança em Pretória intitulada *A Responsabilidade de Proteger – Perspectivas da África do Sul, Brasil, Índia e Alemanha*, em 7 de junho de 2012. O encontro contou com

Representantes de alto escalão dos ministérios estrangeiros da África do Sul, Alemanha, Índia e Brasil, pessoal diplomático destas quatro embaixadas em Pretória, representantes de grupos de reflexão internacionais de todos os países participantes, membros do parlamento sul-africano, Alemanha e África do Sul, e representantes da sociedade civil (KRUG, p. ix, 2012, traduzido pelo autor).

Verifica-se, como no exemplo acima apontado que o movimento brasileiro traz um novo dinamismo na trajetória normativa da R2P. Sobre, isso, percebe-se também que

O engajamento normativo brasileiro em relação à R2P, mediante a proposta da RWP, ampliou sua capacidade de interlocução com respeito à gestão de crises humanitárias e a intervenções internacionais. Criou-se, então, a expectativa de que o Brasil teria importantes contribuições a oferecer (ROCHA; ROCHA, 2015, p. 148).

No entanto, para Benner, as críticas mais sérias ativeram-se ao “fato de o Brasil não parecer reunir a resistência necessária para avançar com o conceito ser tão deplorável quanto as críticas míopes por parte do Ocidente à iniciativa” (BENNER, 2013, p. 44). De fato, percebe-se que, após a reunião de abertura da AGNU em 2012, o governo brasileiro perde fôlego em seu empreendedorismo normativo sobre o tema. As críticas globais expuseram a política externa do governo Rousseff, que, naquele ano, já enfrentava uma crescente crise institucional interna. Conforme afirma Carlos Eduardo Lins da Silva, o governo Rousseff “parece tê-la [RWP] abandonado, como fez com outros promissores caminhos que estava trilhando no campo da política externa, sem prestar contas à sociedade brasileira das razões que a levaram a adotar tal atitude.” (SILVA, 2014, p. 50).

O engajamento de atores internacionais em debater aspectos sobre a RWP também refletiu a preocupação de muitos sobre o foco da R2P. Considerava-se, assim, que a norma deveria privilegiar medidas preventivas. Nisso, o Brasil não estava só. Além de países como África do Sul, Alemanha e Índia, essa proposta ressoava amplamente na sociedade civil internacional.

Ban Ki-moon e os mecanismos de resposta rápida a crises

Em seu quarto relatório sobre a norma, intitulado - *Responsabilidade de proteger – Resposta rápida e decisiva*, o SGNU discute a ampla gama de medidas disponíveis no âmbito do terceiro pilar (UN, Doc. A/66/874–S/2012/578). O relatório foi divulgado em 20 de agosto de 2012, e reflete a evolução dos debates sobre o acionamento da comunidade internacional quando um Estado não é capaz de proteger sua população, ou ele próprio atenta contra ela.

Seguramente, o relatório foi influenciado pelas discussões e encontros que trataram sobre a RWP durante o ano de 2012. Porém, Ban Ki-moon esclarece que em alguns casos, pode não haver uma clara distinção entre prevenção e resposta à crise, e contesta a ideia de sequenciamento cronológico entre os pilares, que havia sido reinserida no centro do debate pela proposta brasileira. Para ele, em algumas situações extremas de ameaça iminente, ações preventivas podem não surtir efeito (UN, Doc. A/66/874–S/2012/578).

O relatório busca oferecer uma resposta às inúmeras críticas que os formuladores políticos fizeram sobre a falta de empregabilidade da norma de R2P frente à crise na Síria. Posterior à publicação do Relatório, em 5 de setembro de 2012, aconteceu o já institucionalizado Diálogo Informal sobre R2P. Participaram cinquenta e oito Estados membros, representante da União Europeia, e duas organizações da sociedade civil – ICRtoP e GCR2P. Além dos temas já apresentados no Relatório, a iniciativa brasileira de RWP também foi questão de debate.

A numerosa participação de atores interessados em debater a questão no Diálogo Informal que seguiu a divulgação do relatório trouxe um cauteloso ar de otimismo (SERRANO, WEISS, 2014). Para Mónica Serrano e Thomas Weiss,

A participação de cinquenta e oito Estados membros no diálogo interativo informal de 2012 não deixou dúvidas quanto ao grau de apoio ao princípio de que cada Estado tem a responsabilidade de proteger sua própria população dos quatro crimes. No entanto, com a sombra da "vergonha" que se abateu sobre o número de mortos na Síria, as falas sobre assistência humanitária e o quase silêncio sobre a proteção dos civis, a natureza das respostas coletivas, oportunas e decisivas mostrou-se novamente sob dúvida (SERRANO, WEISS, 2014, p. 9, traduzido pelo autor).

Em 2012, já se verifica que a norma torna-se mais consolidada. A R2P passa menos por contestações conceituais normativas. Contudo, a descrença na real vontade de atores políticos de implementá-la na crise na Síria perduraria até o fim do marco temporal desta tese.

Ban Ki-moon e a Responsabilidade Primária dos Estados

Em agosto de 2013, o Secretário-Geral Ban Ki-moon divulgou seu quinto Relatório intitulado *Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention* (UN, Doc. A/67/929). O Relatório destaca a responsabilidade primária de todos os Estados membros em proteger as populações dentro de suas fronteiras. O SGNU faz uma análise mais abrangente sobre as violações contra civis internas aos Estados e identifica fatores de risco que podem levar à ocorrência de tais crimes. Questões de gênero, por exemplo, também foram incluídas no relatório (DAVIES, 2014).

O documento apresenta diversas iniciativas de âmbito local para a internalização da norma, como, o desenvolvimento do projeto *R2P focal points*, no qual discute-se que os Estados podem realizar diversas ações para evitar a ocorrência dos crimes dentro do seu território. O Relatório incita os Estados a ampliem a cooperação com a sociedade civil e com outros atores da comunidade internacional para formular estratégias de prevenção e otimizar os recursos necessários para tal esforço (ICRtoP, 2013).²¹⁵ Observa-se, portanto, que há um crescente reconhecimento textual nos relatórios da importância de atores não estatais na promoção da norma de R2P.

O diálogo informal sobre R2P foi realizado em 11 de setembro de 2013. Na ocasião, fizeram intervenções sessenta e oito países e uma organização regional (UE), juntamente com duas organizações da sociedade civil – CGR2P e ICRtoP. Conforme aponta a Coalizão,

O diálogo de 2013 incluiu o maior número de governos participantes desde o primeiro debate em 2009, com oito Estados participando pela primeira vez. Alguns Estados também pediram aos participantes que

²¹⁵ **INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT.** Report on United Nations General Assembly holds fifth informal, interactive dialogue on the Responsibility to Protect focusing on the theme of state responsibility and prevention, 11 Sep. 2013. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5004-united-nations-general-assembly-holds-fifth-informal-interactive-dialogue-on-the-responsibility-to-protect?format=pdf>>. Acesso em 5 abr. 2017

considerassem colocar a R2P na agenda formal da AGNU (ICRtoP, 2013, traduzido pelo autor)²¹⁶

Muitos governos destacaram a relevância da ferramenta chamada *National-level Focal Points* para a internalização da R2P nos diversos países, e da criação da Ação Global Contra os Crimes de Atrocidade em Massa, como uma estrutura para fortalecer ainda mais a prevenção. Esta última é uma parceria entre a Rede Latino-Americana para a Prevenção do Genocídio e da Atrocidade em Massa, em colaboração com os governos e com o Instituto Auschwitz para a Paz e a Reconciliação, dentro do quadro de mecanismo regional de prevenção (ICRtoP, 2013)

Ban Ki-moon e o reforço sobre assistência internacional.

O sexto relatório sobre R2P, intitulado "*Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the Responsibility to Protect*" (UN, Doc. A/68/947), foi divulgado em agosto de 2014. O relatório centra-se na responsabilidade coletiva da comunidade internacional para ajudar os Estados a manterem a sua Responsabilidade de Proteger, ou seja, no âmbito do segundo pilar da norma. O texto apresenta uma ampla gama de formas de assistência internacional e encoraja, mais uma vez, o estabelecimento de parcerias para aprimorar a implementação da R2P (ICRtoP, 2014).

O Diálogo Informal correspondente sobre o tema ocorreu em 8 de Setembro de 2014, contando com a presença de sessenta e sete Estados membros, representante da União Europeia, juntamente com quatro organizações da sociedade civil – GCR2P, ICRtoP, APCR2P e WFM-IGP. Conforme relatório da ICRtoP,

Durante o diálogo, os Estados membros reafirmaram que a prevenção é o cerne da R2P. Além disso, várias intervenções centraram-se na relação entre as mulheres, a paz e a segurança e o segundo pilar, assim como a importância do Tratado sobre o Comércio de Armas para a prevenção de atrocidades em massa (ICRtoP, 2014, traduzido pelo autor).²¹⁷

²¹⁶ Relatório da Coalização sobre o Documento *Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention*, 2013. Disponível em < <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/the-un-and-rtop>>. Acesso 5 abr. 2017.

²¹⁷ **INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT.** Report on United Nations General Assembly holds sixth informal, interactive dialogue on the Responsibility to Protect, focusing on collective responsibility and international assistance, 8 Sep. 2014. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/5597->

De forma comum, as organizações da sociedade civil recordaram os desafios enfrentados pela comunidade internacional na prevenção e reação a situações em que há risco iminente de atrocidades em massa, tais como na Síria, na República Centro-Africana e no Sul do Sudão. Recordaram também o importante papel desempenhado por ONGs no que tange ações de assistência internacional.

Por fim, vale destacar os apontamentos feitos pelo representante do GCR2P, que recordou o “importante trabalho da *Global Network of R2P Focal Points*, que agora inclui 41 governos que designaram oficiais de seus respectivos países para supervisionar o avanço da R2P internamente” (ICRtoP, 2014, traduzido pelo autor).

Ban Ki-moon e o comprometimento político na implementação da R2P

Ao cabo, dentro do marco temporal deste trabalho, aponta-se o sétimo relatório do SGNU e subsequente Diálogo Informal sobre a R2P. O relatório, intitulado “*A Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect*” (UN, Doc. A/69/981–S/2015/500), avaliou a progressão da R2P nos últimos dez anos, tendo como marco a Cúpula Mundial em 2005, identificou os principais desafios e oportunidades para sua implementação e detalhou seis prioridades fundamentais para a comunidade internacional se comprometer a cumprir mais eficazmente a norma: demonstrar compromisso político; investir na prevenção de crimes de atrocidade; garantir uma resposta mais oportuna e decisiva; prevenir a recorrência de crimes de atrocidade; reforçar a ação regional; e fortalecer as redes de pares (UN, Doc. A/69/981–S/2015/500).

O sétimo diálogo anual informal e interativo da AGNU foi realizado em 8 de setembro de 2015. Estavam presentes sessenta e nove Estados membros, a União Europeia, e quatro organizações da sociedade civil: GCR2P, ICRtoP, CCR2P e APCR2P. Ao longo do diálogo, os participantes reafirmaram o empenho de Ban Ki-moon na promoção da norma de R2P.

Conforme síntese do relatório anual da ICRtoP sobre o evento,

Um total de 34 Estados individuais e a UE incluíram declarações em apoio à restrição do veto por meio de ambas as iniciativas

icrtops-summary-of-the-general-assemblys-sixth-informal-interactive-dialogue-on-rtop>. Acesso em 5 abr. 2017.

complementares lideradas pelos governos da França e do México e o *Accountability, Coherence and Transparency Group (ACT)* ²¹⁸.

Ainda segundo o relatório, adicionalmente, “20 Estados individuais juntaram-se ao Grupo de Amigos para R2P em mostrar apoio para uma resolução da AGNU sobre R2P”. Por último, destaca-se que

Em reconhecimento da vasta gama de áreas em que a R2P poderia melhorar o trabalho do sistema das Nações Unidas, 21 Estados e o Grupo de Amigos fizeram declarações que defendiam a integração do princípio em toda a ONU, juntamente com os processos de *Peacekeeping*, Consolidação da Paz e Revisão Periódica Universal (ICRtoP, 2015, traduzido pelo autor).

Mais uma vez o Grupo de Amigos, representado pela Holanda, demonstrou em declaração conjunta apoio às iniciativas realizadas pelas organizações da sociedade civil para a institucionalização normativa da R2P. Os representantes da sociedade civil, por sua vez, apresentaram um balanço sobre os avanços na implementação da norma de R2P nos dez anos da norma (ICRtoP, 2015). Eles, de maneira assertiva, demonstraram as principais situações de risco da atualidade: Sudão do Sul, Síria, Iêmen, República Democrática do Congo. Além disso, ICRtoP e GCR2P encorajaram a formulação de uma resolução no âmbito da AGNU sobre o décimo aniversário da R2P e a formalização dos já institucionalizados Diálogos Informais na agenda da Assembleia Geral (ICRtoP, 2015).

Observa-se que nessa última ocasião, próxima da eleição de um novo SGNU, os diversos atores buscam demonstrar reconhecimentos dos avanços realizados pelo empreendedor normativo Ban Ki-mon. Postulam também pelo reconhecimento formal dos mecanismos institucionais desenvolvidos na última década. Também vale a pena destacar a maciça participação de Estados membros e organizações no evento, o que de fato traz mais legitimidade e consolidação normativa.

O quadro abaixo visa sintetizar os sete Diálogos Informais sobre R2P, incluindo também o encontro informal sobre a Responsabilidade ao Proteger.

²¹⁸ INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Summary of the Seventh e United Nations General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect, 8 Sep. 2015. Disponível em [http://responsibilitytoprotect.org/General%20Assembly%20Dialogue%20Summary%202015%20Final\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/General%20Assembly%20Dialogue%20Summary%202015%20Final(1).pdf). Acesso em 5 abr. 2017.

FIGURA 4.3 RELATÓRIOS ANUAIS SOBRE R2P E DIÁLOGOS INFORMAIS²¹⁹

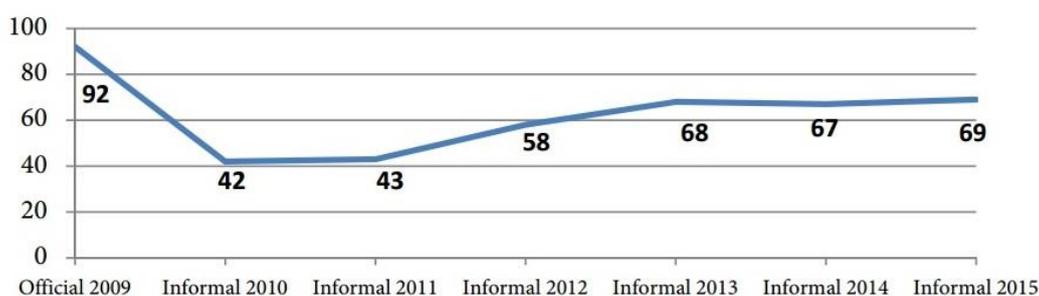
FIGURA 4.3 Quadro Síntese de Relatórios do SGNU sobre R2P, Diálogos Informais e Encontro Informal RwP					
Ano	Relatórios Anuais sobre a R2P		Diálogos Informais sobre R2P		
	Tema	Documento	Número de Países	OIs e Grupos de Países	ONGs e especialistas
2009	Implementando a R2P	A/63/677	92 Estados membros, 2 observadores (Vaticano e Palestina)	UE, NAM, CARICOM	GCR2P; ICRtoP Jean Bricmont (Université Catholique de Louvain); Noam Chomsky (the Massachusetts Institute of Technology); Gareth Evans (membro do ICG); Ngugi Wa Thiong'o (Kenyan novelist and essayist).
2010	Alerta rápido, Avaliação e R2P	A/64/864	42 Estados membros	UE, UA	GCR2P; ICRtoP; Edward Luck (SA R2P); Dr. Francis Deng (SA PG); Bertrand Ramcharan (former UN High Commissioner for Human Rights); Andrea Bartoli (George Mason University); Muna Ndulo (Institute for African Development, Cornell Law, School).
2011	O papel dos acordos regionais e sub-regionais na implementação da R2P	A/65/877 – S/2011/393	43 Estados Membros	UE, UA, CARICOM	GCR2P; ICRtoP; Ambassador Liberata Mulamula; Knut Vollebaek; Victor Rico Frontaura; Andrea Bartoli (George Mason University); Nana Afadzina (ICRtoP); Mónica Serrano (GCR2P); Gus Miclat (ICRtoP); Andrew Tomlinson (George Mason University)
2012	Encontro Informal sobre RwP	-----	22 Estados Membros (Vaticano, como observador)	UE	GCR2P; CIVIC; HRW; Francis Deng (SA PG); Edward Luck (SA R2P); Simon Adams (GCR2P); Sarah Holewinski (CIVIC); Jose Miguel Vivanco (HRW); Megan Schmidt (ICRtoP).
2012	R2P – Resposta rápida e decisiva	A/66/874 – S/2012/578)	58 Estados Membros	UE	GCR2P; ICRtoP; Jan Eliasson (Deputy Secretary-General); Ivan Simonovic (Assistant Secretary-General for Human Rights); Gert Rosenthal; (Guatemala); Youssoufou Bamba (Côte d'Ivoire); Alex Bellamy (Griffith Asia Institute in Australia)
2013	R2P: Responsabilidade do Estado e Prevenção	A/67/929	68 Estados Membros	UE	GCR2P; ICRtoP; Jan Eliasson (Deputy-Secretary-General); Jennifer Welsh (SA R2P); Cecile Kyenge (Italy); Maria Cristina Perceval (Argentina to the United Nations); Simon Adams (GCR2P); Sapna Chhatpar Considine (ICRtoP).
2014	Cumprimento de nossa responsabilidade coletiva: assistência internacional e Responsabilidade de Proteger	A/68/947	67 Estados Membros	UE	GCR2P; ICRtoP; APR2P; WFM-IGP; Jan Eliasson (Deputy Secretary-General) ; Surin Pitsuwan (ASEAN); Jean Ping (UA); Jennifer Welsh (SA R2P).
2015	Um Compromisso Vital e Duradouro: Implementando a Responsabilidade de Proteger	A/69/981 – S/2015/500	69 Estados Membros; Grupo de Amigos R2P	UE	GCPR2P; ICRtoP; APR2P; CCR2P. Einar Gunnarsson (Islândia) apresentou uma declaração em nome de Sam Kutesa (Uganda), Presidente da AGNU; Adama Dieng (SAPG); Jennifer Welsh (SA R2P); Alex Bellamy (APR2P); Simon Adams (GCR2P); Fadi Abi Allam (ICRtoP); Tina Jiwon Park (CCR2P).

²¹⁹ Fonte: elaborado pelo autor.

Pelo quadro acima, pode-se também assimilar a participação de especialistas e de membros da sociedade civil global. Destaca-se que os dois grandes think tanks (GCR2P e ICRtoP) participaram de todos os Diálogos Informais. Outrossim, conforme analisou Hofmann (2015, p. 10), desde 2010, o número de Estados que discursou nos diálogos informais está em constante aumento.

O gráfico abaixo mostra o número de Estados que participaram dos Debates Informais sobre R2P de 2009-2015.

FIGURA 4.4 – PARTICIPAÇÃO DE ESTADOS NOS DIÁLOGOS INFORMAIS.



Fonte: Gregor Hofmann (2015, p. 10),

Inicialmente, a institucionalização da R2P na ONU destinava-se a ajudar a reduzir a controvérsia sobre a norma. Ban Ki-moon, ao assumir sua função de SGNU, fez muito mais que isso. Ele criou um cargo na burocracia onusiana específico para tratar da norma, o de Conselheiro Especial sobre a Responsabilidade de Proteger, o que trouxe maior estabilidade burocrática. Ban Ki-moon e Edward Luck também institucionalizaram a produção de um relatório anual que realiza um balanço dos avanços e desafios da norma, sempre buscando desenvolver um tema ainda necessário na agenda. Além disso, seus esforços, juntamente com os de Welsh, criaram um novo mecanismo de sociabilização entre Estados membros, organismos regionais e representantes da sociedade civil – os Diálogos Informais sobre a R2P. O avanço na institucionalização normativa, nesse sentido, é ímpar.

Em 2007, quando assumiu seu cargo, Ban Ki-moon havia prometido empreender esforços para a implementação institucional da R2P. Acredita-se que ele atingiu grande parte de seus objetivos.

4.5 A R2P e a Fórmula Arria

O último ponto a destacar no capítulo sobre empreendedorismo normativo e institucionalização da Responsabilidade de Proteger versa sobre a reunião realizada em 14 de dezembro de 2015, entre membros do Conselho de Segurança e representantes da sociedade civil, justamente no fim do marco temporal desta tese. O distinguido encontro ocorreu sob os auspícios da chamada Fórmula Arria e pode ser considerado tanto um marco na institucionalização da norma no CSNU quanto no reconhecimento dos empreendedores normativos advindos da sociedade civil.

A Fórmula Arria²²⁰ é reconhecidamente o método de trabalho do Conselho de Segurança²²¹ que mais permite a participação de atores não estatais no processo de tomada de decisão do órgão. Esse tipo de mecanismo se enquadra nas chamadas reuniões informais, que permitem

A um membro do Conselho convidar aos demais membros para se reunirem fora das salas do órgão, com o propósito de promover um contato não oficial com indivíduos, representantes da sociedade civil, agências das Nações Unidas ou outros atores relevantes (GARCIA, 2013, p. 62).

²²⁰ De acordo com Eugênio Garcia (2013, p. 62), “a primeira vez que essa prática teve lugar foi em 1992, por iniciativa do então Presidente do Conselho, Diego Arria, Representante Permanente da Venezuela, para ouvir o relato de um padre bósnio durante a crise na ex-Iugoslávia. Por sua natureza informal, aquele encontro ocorreu na cafeteria dos delegados”. GARCIA, Eugênio Vargas. **Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

²²¹ Conforme esclarece Mariana Baccarini, “Em 1946, em decorrência do não acordo quanto a formalização dos métodos de trabalho do CSNU, foram aprovadas as ‘Regras de Procedimento Provisórias’ do órgão, várias vezes revisadas, mas que continuam sendo consideradas provisórias” (BACCARINI, 2016, p. 9). Segue a autora, “A reforma dos métodos de trabalho do CSNU é considerada tema sensível e em 1993, foi criado o *Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council* (AGNU, 2007)” (2016, p. 9). A iniciativa teve como propósito debater a membresia, distribuição de poder de votação e reforma nos métodos de trabalho no processo de tomada de decisão (BACCARINI, 2014). De acordo a autora, o travamento das negociações sobre a membresia aumentou a importância sobre questões que dificultavam as reformas de procedimento, ou seja, os métodos de trabalho do órgão (BACCARINI, 2014). Em 2012, a questão é abordada com maior densidade após a nota presidencial S/2012/922 (CSNU, 2012) buscar retomar a agenda de debate da *Implementation of Note S/2010/507*. As propostas de reformas gravitavam em dois tipos: encontros públicos e encontros privados. Além destes dois principais tipos de formatos, a nota apresenta características específicas das consultas sobre a realização de diálogos informais e de reuniões sob a conhecida Fórmula Arria (BACCARINI, 2016). BACCARINI, M. P. O. A Evolução dos Métodos de Trabalho e a Emergência do Consenso no Conselho de Segurança da ONU: a tomada de decisão por comitês. In: **3o Seminário de Relações Internacionais: Repensando Interesses e Desafios para a Inserção Internacional do Brasil no Século XXI, 2016**, Florianópolis. Anais Eletrônicos, 2016. BACCARINI, M. P. P. **A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: uma questão institucional**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2014.

Dessa forma, em dezembro de 2015, uma reunião co-organizada pelo Chile e pela Espanha tratou sobre a Responsabilidade de Proteger e atores não estatais. Entre os conferencistas encontravam-se Jennifer Welsh, Conselheira Especial do Secretário-Geral da ONU sobre a Responsabilidade de Proteger; Edward Luck, membro do Conselho Consultivo Internacional do Centro Global para a Responsabilidade de Proteger; e Luis Peral, Analista Sênior de Assuntos Globais e Estratégicos do *Club de Madrid*.²²²

Essa reunião de dezembro de 2015 buscou retomar as discussões realizadas na quinta reunião anual da Rede Global de *Focal Point R2P*, que ocorreu em Madri, em 23 e 24 de junho, cooptando representantes de um grupo geograficamente diverso de 50 países (UN Doc. S/2015/815). Esse encontro foi organizado pelos governos da Espanha, do Chile, em associação ao GCR2P e a Stanley Foundation. Um dos temas da reunião de julho era sobre a seguinte questão:

Devido ao fato da responsabilidade de proteger [ser] um princípio amplamente baseado no Estado, ainda subsistem lacunas conceituais em nossa compreensão coletiva de como o princípio se relaciona com grupos não-estatais armados e como responder efetivamente às atrocidades que esse perpetraram (UN, Doc. S/2015/815, traduzido pelo autor).

Assim, a reunião de dezembro destinava-se a analisar os papéis positivos e negativos desempenhados por atores não-estatais no que diz respeito a crimes de atrocidade. Ou seja, membros do CSNU reunindo-se com especialistas e representantes de organizações da sociedade civil para discutir possíveis métodos de aplicação da norma de R2P em situações de conflitos que os combatentes são atores não estatais.

Não parece forçoso apontar que, primeiramente, a ocasião refere-se precisamente ao conceito de comunidade internacional desenvolvido neste trabalho. Esse fenômeno político ocorre na medida das oportunidades, dos constrangimentos e, sobremaneira, da conveniência de cada ocasião. A ocasião revela a comunidade internacional discutindo um tema de extrema relevância para as Relações Internacionais da atualidade, visto que tangencia questões acerca do combate ao terrorismo e Estado Islâmico, por exemplo.

²²² Considera-se oportuno destacar que, em abril de 2014, foi realizado um encontro sob a Fórmula Arria, organizado por Austrália, Estados Unidos e França para debater o relatório da comissão de investigação do Conselho de Direitos Humanos sobre a situação dos direitos humanos na República Popular Democrática da Coreia. Estava presente, na reunião, entre outros representantes da sociedade civil, o GCR2P (UN, Doc. S/2015/815).

Em segundo lugar, entende-se que a reunião representa essa meta estrutura global, que por meio de uma diversidade de atores relevantes para ocasião, trata de uma norma que, por sua vez, remete a valores globais, que em si próprios, retêm à própria ideia de humanidade. Postula-se, portanto, que a ferramenta analítica mais adequada para estudar a situação seja a de uma visão discursiva de comunidade internacional.

Conforme observa-se na análise da organização *Security Council Report*,

O documento observa que atores não-estatais - por exemplo, organizações da sociedade civil, líderes comunitários e religiosos, mídia e setor privado - podem trabalhar em conjunto com as autoridades locais e nacionais para desempenhar um papel construtivo na prevenção de crimes de atrocidade. Por outro lado, ressalta que grupos armados não-estatais como Boko Haram, o Estado Islâmico do Iraque e o Levante, Al-Shabaab, o Talibã e as Forças Democráticas de Libertação do Ruanda, são, entre muitos outros, sérios perpetradores de atrocidades em massa (Security Council Report, 2015, traduzido pelo autor).

Embora, na reunião, os Estados assertivamente tenham sustentado que são eles os possuidores da responsabilidade primária de R2P, muitos de fato reconheceram as responsabilidades e obrigações dos atores não estatais.

Relevante apontar que, com exceção da Nigéria, todos os membros do Conselho de Segurança fizeram intervenções. Essas foram acompanhadas pela fala da Holanda (em nome do Grupo de amigos da R2P), e dos representantes dos governos da Bélgica e da Itália. Ainda, de acordo com a instituição, o diretor executivo do WFM-IGP, William Pace, que fora membro fundador do *ICRtoP Steering Committee*, entregou observações informais (Security Council Report, 2015).

Nota-se que a diversidade ontológica dos membros presentes na reunião, que tratou de temas extremamente sensíveis para a paz e segurança internacionais, em um contexto essencialmente estadocêntrico como o CSNU, reflete alteração em processos, procedimentos, agentes e estrutura de governança sobre o tema.

Em termos práticos, parece haver o reconhecimento da insuficiência de políticas acertadas e implementadas apenas por Estados em situações de conflitos, e em especial, naquelas que as forças beligerantes contemplam atores não governamentais. Não por acaso, o GCRP2, como um grande *think tank* articulador político da R2P, estava presente.

Por fim, observa-se a relevância de médias potências como a Espanha e o Chile, em retomar o dinamismo normativo dessa sorte de países, aparentemente abandonado pelo Brasil.

Indaga-se se o panorama, acima apresentado, não constituiria uma janela de oportunidade para países como Canadá, Brasil, Alemanha e Austrália, que haviam sido protagonistas nos debates em torno da Responsabilidade ao Proteger, em anos anteriores, de se unirem a Chile e Espanha nessa nova apresentação de empreendedorismo normativo.

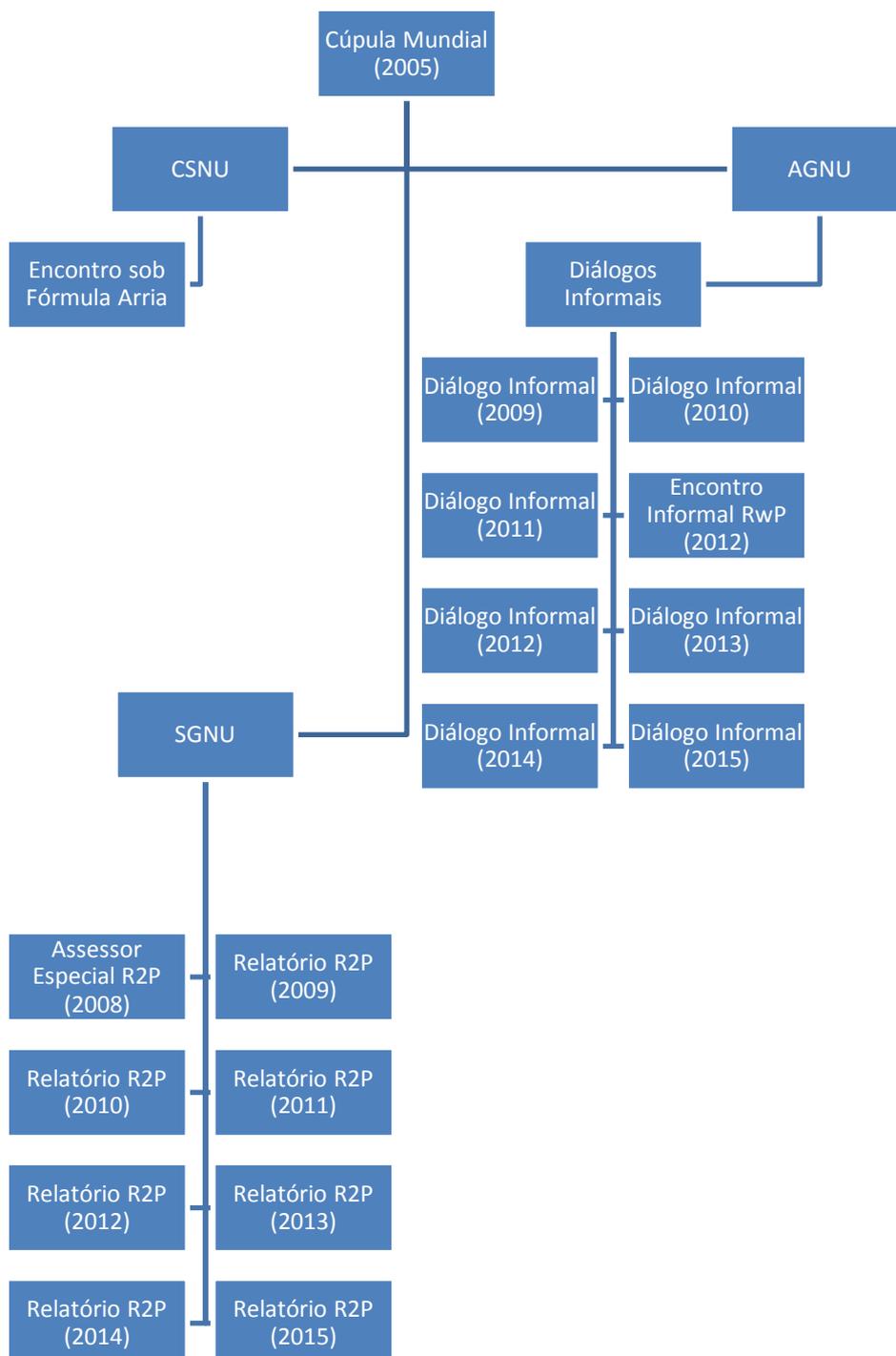
4.6 Análises parciais e síntese dos argumentos

Este capítulo demonstrou detalhadamente, por meio de uma análise de delineamento no processo de institucionalização da norma da Responsabilidade de Proteger, os seus mais relevantes empreendedores normativos. Parece oportuno, portanto, afirmar que houve uma crescente institucionalização da R2P (na ONU e na sociedade civil) e internalização de seus preceitos no arcabouço legal e burocrático onusiano. A qualidade dessa institucionalização não é pacífica entre os autores que estudam a questão, conforme capítulo a seguir.

O quadro abaixo busca sintetizar o delineamento do processo de institucionalização da R2P abordado nesse capítulo.

O organograma abaixo sintetiza o processo de institucionalização da R2P no pós Cúpula nas Nações Unidas, tendo como foco aspectos estratégicos para a socialização e persuasão de atores da comunidade internacional.

FIGURA 4.5 – INSTITUCIONALIZAÇÃO DA R2P NA ONU (pós 2005).

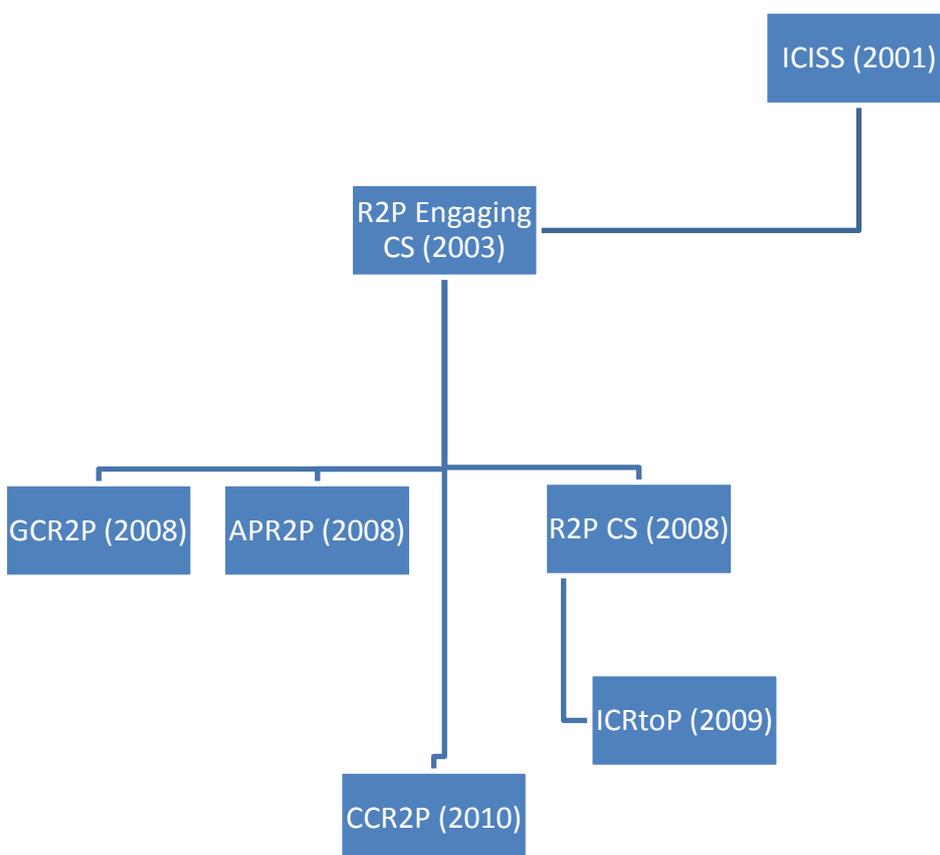


Fonte: Elaboração do autor.

Com o objetivo de colocar em evidência fatos relativos a socialização e persuasão, preferiu-se não inserir no quadro acima as resoluções da AGNU e do CSNU sobre a R2P. Isso será retomado no quinto e último capítulo.

O organograma abaixo sintetiza o processo de institucionalização da R2P no pós Cúpula na Sociedade Civil.

FIGURA 4.6 – INSTITUCIONALIZAÇÃO DA R2P NA SOCIEDADE CIVIL (pós 2005)



Fonte: Elaboração do autor.

A amálgama, formada pelos ex-SGNUM Kofi Annan e Ban Ki-moon, pelos Conselheiros Especiais Edward Luck e Jeniffer Welsh, pelo ativismo de Gareth Evans, pelos governos do Canadá e do Brasil e pelas organizações da sociedade civil ICRtoP e GCR2P, forneceu uma densidade e dinamicidade ímpar ao processo de empreendedorismo.

O mandato de Ban Ki-moon foi marcado por seu empreendimento político na institucionalização da R2P. O então SGNU levou à Organização a criar cargos e órgão específicos sobre o tema. Conjuntamente aos trabalhos do SGNU, inferiu-se a relevante participação de Edward Luck e Jennifer Welsh na evolução normativa da norma. Conforme foi estudado, a instauração da dinâmica de divulgação anual de relatórios específicos sobre o assunto e seus subsequentes encontros informais, que reuniram funcionários internacionais, especialistas, Estados membros, Organismos Internacionais, *think tanks* e ONGs, favoreceram de forma notável a agilidade com que a institucionalização ocorreu no seio da ONU. Por certo, esse foi um esforço que apoiou e foi apoiado pela sociedade civil internacionalmente organizada.

Destacam-se, nesse sentido, a rapidez e fluidez com que foram criados plataformas organizacionais e fóruns de discussão para a sociabilização e persuasão dos mais diversos atores da comunidade internacional, notadamente: Os Diálogos Informais sobre a R2P no seio da AGNU e a reunião sob a Fórmula Arria junto ao CSNU. Por fim, também refletiu-se sobre o processo de institucionalização da norma na sociedade civil, com destaque para a formação do GCR2P e da ICRtoP.

O último capítulo busca relacionar a análise de delineamento de processos de institucionalização realizados pelos empreendedores normativos com os conceitos aferidos na primeira parte desta tese. Procura-se, portanto, compreender, sob as lentes teóricas já examinadas, a celeridade com que o processo de institucionalização ocorreu, destacando a confluência de atividades e relacionamento estabelecidos entre os atores políticos participantes.

Parte III – Da Teoria à práxis: O empreendedorismo normativo como fator de celeridade no ciclo de vida normativo da R2P.

A proteção dos indivíduos desempenha um papel relevante na própria construção da identidade da comunidade internacional. Indivíduos, organismos internacionais, ONGs, além dos Estados, desempenham papel proeminente na política mundial, cuja análise é relevante para se compreender a institucionalização de norma no âmbito global contemporâneo.

Com relação à R2P, os mais diversos atores conceituaram a ideia de responsabilidade de proteger, articularam sua inserção nos eventos que prepararam a Cúpula Mundial em 2005; fizeram lobby para a criação de um cargo especial, vinculado ao SGNU, para tratar especificamente do tema; trabalharam conjuntamente com o Secretário Geral para realizar anualmente um relatório oficial específico sobre R2P; e participaram dos debates informais sobre a norma no seio da AGNU. Destaca-se que, em todos os debates informais houve participação da sociedade civil, especificamente dos dois *think tanks* constituídos para promover a norma. Além de desempenhar papel relevante na resposta à crise da Líbia, a pluralidade de atores apontaram lacunas na aplicabilidade da norma e meios para preenchê-las. Por fim, conforme apontou-se ao final do quarto capítulo, representantes da sociedade civil foram reconhecidos pelo CSNU por sua relevância no desenvolvimento normativo e na capacidade de articulação da R2P, e acabaram por ser convidados a participarem de uma reunião sob a Fórmula Arria.

Os capítulos anteriores examinaram como indivíduos, Estados e membros da sociedade civil atuaram em relação à institucionalização R2P, principalmente no âmbito dos dois primeiros pilares da norma, conforme proposto em 2009 pela SGNU. Entre outras formas de influência, agiram na congeminação de ações por parte de governos, de organismos internacionais e da própria ONU, bem como na busca da prevenção de graves violações de direitos humanos. Especificamente em relação ao desempenho das ONGs, destaca-se que elas contribuíram para implementar a R2P. Paralelamente à sua preocupação com o alcance da prevenção no âmbito da R2P, as ONGs também manifestaram dúvidas sobre a adoção efetiva desta nova norma pelos Estados.

Cabe indagar, contudo, em quais as fases do ciclo de vida normativa os empreendedores normativos demonstraram maior eficácia no processo de

institucionalização? Como se pode medir sua aceitação e influência no comportamento dos atores mais relevantes da comunidade internacional? De que maneira classificá-la? Ou, ainda, como pensar uma norma, quando seus mais caros valores são colocados em xeque?

Esta última seção busca realizar uma análise integral da tese, evidenciando o papel dos empreendedores normativos na institucionalização da Responsabilidade de Proteger nas Nações Unidas e na sociedade civil global. Observa-se que a celeridade nesse processo é resultado, ainda que não exclusivamente, da ação de atores políticos que desempenharam função de empreendedores normativos, conforme visto no segundo capítulo.

Para a realização desse balanço holístico, utilizam-se os avanços de cunho teórico, efetuados nos dois primeiros capítulos, para desvendar qualitativamente cada um dos empreendedores da R2P estudados na tese. É importante retomar a ideia de comunidade internacional como um processo contínuo que envolve estruturas e atores internacionais que estão em contínua construção mútua. Essa meta estrutura global também é auto constituída ininterruptamente, fazendo materializar-se em distintas formas nos mais diversos contextos, quando for possível e oportuno aos atores envolvidos.

Assim, em relação ao empreendedorismo normativo da Responsabilidade de Proteger, a comunidade internacional tem-se expressado por meio de indivíduos, Estados, grupo de países, organizações multilaterais e organizações não governamentais, tanto na forma de coalizões de ONGs ou de uma comunidade epistêmica. Resumidamente, busca-se no próximo capítulo analisar os atores que empreenderam a norma de forma a não destaca-los das estruturas que eles compõem e que os influenciam.

Capítulo 5 – Ativismo político e a catálise normativa no processo de institucionalização da R2P

A pesquisa demonstrou que as normas influenciam o comportamento de indivíduos, Estados, organizações internacionais e organizações não governamentais, demonstrando que possuem caráter moral, político e social. Conforme exposto durante a tese, o inverso também é verdadeiro. Nesse processo deve-se inserir uma noção de fluidez. Ou seja, é um processo continuado de auto constituição que pode ser analisado por uma lente discursiva.

O presente capítulo demonstrará que, no caso da R2P, o desempenho que empreendedores normativos realizaram entre 2001 e 2015 foi oportuno e relevante para o processo de institucionalização da norma. As análises que se fazem a seguir examinam esses avanços normativos da R2P sob as lentes teóricas desenvolvidas nos primeiros capítulos. Busca-se examinar como o conceito de “comunidade internacional” (primeiro capítulo) e de “empreendedorismo normativo” (segundo capítulo) podem esclarecer o delineamento sequencial dos processos de institucionalização destacados nos capítulos terceiro e quarto deste trabalho.

Sendo assim, esta última parte da tese sintetiza o que já foi apresentado, e orienta-se com o fito de confirmar a hipótese proposta, a de que os empreendedores normativos levaram celeridade ao processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger no seio das Nações Unidas.

Para isso, faz inicialmente um balanço sobre os 15 anos de empreendedorismo político na evolução da R2P, para então qualificar os empreendedores normativos em: necessários e/ou suficientes. Posteriormente, finalizam-se outros dois argumentos iniciados no segundo capítulo, ao tratar especificamente do desenvolvimento de uma rede de ativismo transnacional e o estabelecimento de uma comunidade epistêmica internacional para a R2P. Esses assuntos foram abordados de forma tangencial ao logo do trabalho. Porém, cabe fazer um fechamento dessas duas questões.

5.1 Quinze anos de empreendedorismo político: R2P e seu lugar no ciclo de vida normativa.

Entender a Responsabilidade de Proteger como norma não é algo novo, mas buscar compreendê-la como norma política impregnada de idiossincrasias éticas e morais é um desafio.²²³ A teoria do empreendedor normativo fornece um quadro analítico para compreender a evolução da R2P. A jornada da R2P da ideia à norma (EVANS, 2006) contou com o trabalho efetivo de empreendedores normativos. Após a adoção política na ONU, em 2005, alguns indivíduos, Estados e ONGs desempenharam – e ainda desempenham – papel fundamental na institucionalização da R2P. Eles agem tanto na sociedade quanto junto aos agentes governamentais a fim de propiciar debates, desenvolver argumentos, dar visibilidade e fazer lobby para o reconhecimento e a implementação dos valores expressos na R2P.

De fato, o trabalho conjunto dessa grande variedade de atores aponta para a melhor forma com que a R2P pode seguir sua institucionalização e implementação. Para Bellamy,

Foram criadas diversas redes, instituições e processos por meio dos quais os Estados-Membros, os grupos da sociedade civil e outros podem trabalhar em conjunto para fazer face a esses desafios, reforçando a sua própria contribuição para a R2P e trabalhando com outros, incluindo as Nações Unidas e os acordos regionais e sub-regionais e a sociedade civil (BELLAMY, 2013, p. 39, traduzido pelo autor).

O processo ágil de institucionalização da R2P atrai atenção de uma grande variedade de pensadores. Por exemplo, Kirsten Ainley compara a emergência da norma de R2P com a do TPI. Para ela,

O processo de Responsabilidade de Proteger e o Tribunal Penal Internacional são provavelmente as inovações mais importantes na proteção dos direitos humanos por décadas. Apesar de não estarem formalmente ligados, eles foram desenvolvidos um ao lado do outro, com propósitos semelhantes (para enfrentar crimes de atrocidade por meio de prevenção, proteção ou acusação), e se esperava que

²²³ Para Pinar Gözen Ercan “as normas / leis jurídicas possuem poderes juridicamente vinculativos e têm consequências jurídicas diretas em casos de violação da regra, enquanto as normas éticas não têm esse poder. Assim, a caracterização da R2P como uma norma ética delimita o poder da R2P em termos de coagir Estados e / ou a comunidade internacional a agir de certa maneira” (GÖZEN ERCAN, 2014, p. 36, traduzido pelo autor). GÖZEN ERCAN, Pinar. R2P: From Slogan to an International Ethical Norm. *Uluslararası İlişkiler*, v. 11, n. 43, p. 35-52, Güz 2014.

trabalhassem em conjunto para temperar a política internacional e acabar com a impunidade (AINLEY, 2015, p. 1, traduzido pelo autor).

É verdade que a comparação da autora é bastante pertinente, uma vez que tanto o TPI quanto a R2P são invocados pela comunidade internacional quando os Estados são incapazes ou não se dispõem a agirem responsabilmente para com sua população.²²⁴ A complementariedade entre TPI e R2P é reforçada no discurso, como forma de legitimação mútua. Como exemplo, retoma-se o primeiro relatório de Ban Ki-moon sobre R2P, no qual o então SGNU afirma que,

Os Estados devem tornar-se partes nos instrumentos internacionais pertinentes em matéria de direitos humanos, direito internacional humanitário e direito dos refugiados, bem como o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (UN, Doc. A/63/677, para. 17).

Ainda segundo Ban Ki-moon,

Quando um Estado manifestamente não evita tal incitação, a comunidade internacional deve lembrar as autoridades dessa obrigação e que tais atos podem ser encaminhados ao Tribunal Penal Internacional, de acordo com o Estatuto de Roma (UN, Doc. A/63/677, para. 54).

Considera-se que frente à paralisação da comunidade internacional sobre algumas crises humanitárias internacionais, como é o caso, na atualidade, do desastre humanitário sírio, ambos TPI e R2P são colocados em questão. Contudo, entende-se que essas críticas devem impulsionar o processo de institucionalização, sensibilizando e sociabilizando os diferentes atores.²²⁵ Esse processo, como visto, é realizado por

²²⁴ Para a ICRtoP, “as nuances nos princípios da responsabilidade primária e secundária de proteger não são diferentes do princípio da complementariedade em que se baseia o Estatuto de Roma”. A ideia de complementariedade “sustenta que os sistemas jurídicos nacionais retêm a responsabilidade primária pela investigação e repressão dos crimes do Estatuto de Roma”. Desta maneira, o Tribunal “só assume jurisdição quando as nações são incapazes ou não estão dispostas a realizar processos legítimos relativos às infrações conexas”, tal qual a norma da R2P. Desta maneira, é possível entender que tanto a TPI quanto a R2P reforçam a base sobre a qual a soberania dos Estados se fundamenta: a proteção de seus indivíduos. Portanto, “tanto o TPI como a norma de R2P requerem principalmente a cooperação dos Estados soberanos para cumprir sua obrigação em prevenir o cometimento dos piores crimes conhecidos pela humanidade” (ICRtoP). (ICRtoP, *The International Criminal Court and the Responsibility to Protect (RtoP)*. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/related-themes/2416-icc-and-rtop>>. Acesso 15 abr. 2017.

²²⁵ Nesse sentido, Bellamy (2013) recorda que a R2P “foi explicitamente utilizada pelo Conselho de Segurança nas suas resoluções sobre a Líbia - Resolução 1970 (2011); Resolução 1973 (2011) - que primeiro impôs uma série de sanções e embargos direcionados e encaminhou a situação para o TPI e, em seguida, autorizou o uso da força para proteger os civis e policiar uma zona de exclusão aérea” (BELLAMY 2013, p 16, traduzido pelo autor). BELLAMY, Alex. **The Responsibility to Protect: Towards a “Living Reality”**. United Nations Association-UK, April 2013. Adicionalmente, Hofmann (2015) esclarece que o “TPI também é entendido como um instrumento do Conselho de Segurança para implementar o R2P. Enquanto a Rússia e os EUA não ratificaram e a China não assinou ou aderiu ao Estatuto de Roma (...),-

empreendedores normativos. Esses atores são essenciais para o avanço institucional da norma, sobretudo quando ela passa por contestações.

Desta maneira, cabe fazer algumas qualificações sobre a noção de institucionalização da R2P. Como já se disse, a etapa de institucionalização de uma norma deve ser compreendida como um processo contínuo, no qual norma e atores estão em constante constituição mútua. Logo, esse processo de co-construção entre agente e estrutura afeta a dinâmica de institucionalização da norma.

5.1.1 Consonâncias e divergências sobre a institucionalização da R2P.

Nesse sentido, considera-se que o processo de institucionalização da R2P vem ocorrendo desde 2001 e teve seu ponto de inflexão em 2005, momento esse que deflagrou um processo mais estruturado de institucionalização burocrática. O aceite político unânime na Cúpula Mundial também desencadeou um processo progressivo de internalização da R2P em âmbito jurídico e operacional dentro das Nações Unidas, especificamente por meio de resoluções da AGNU e do CNSU. Contudo, a identificação desse processo de institucionalização da R2P não é tão consensual quanto aparenta.

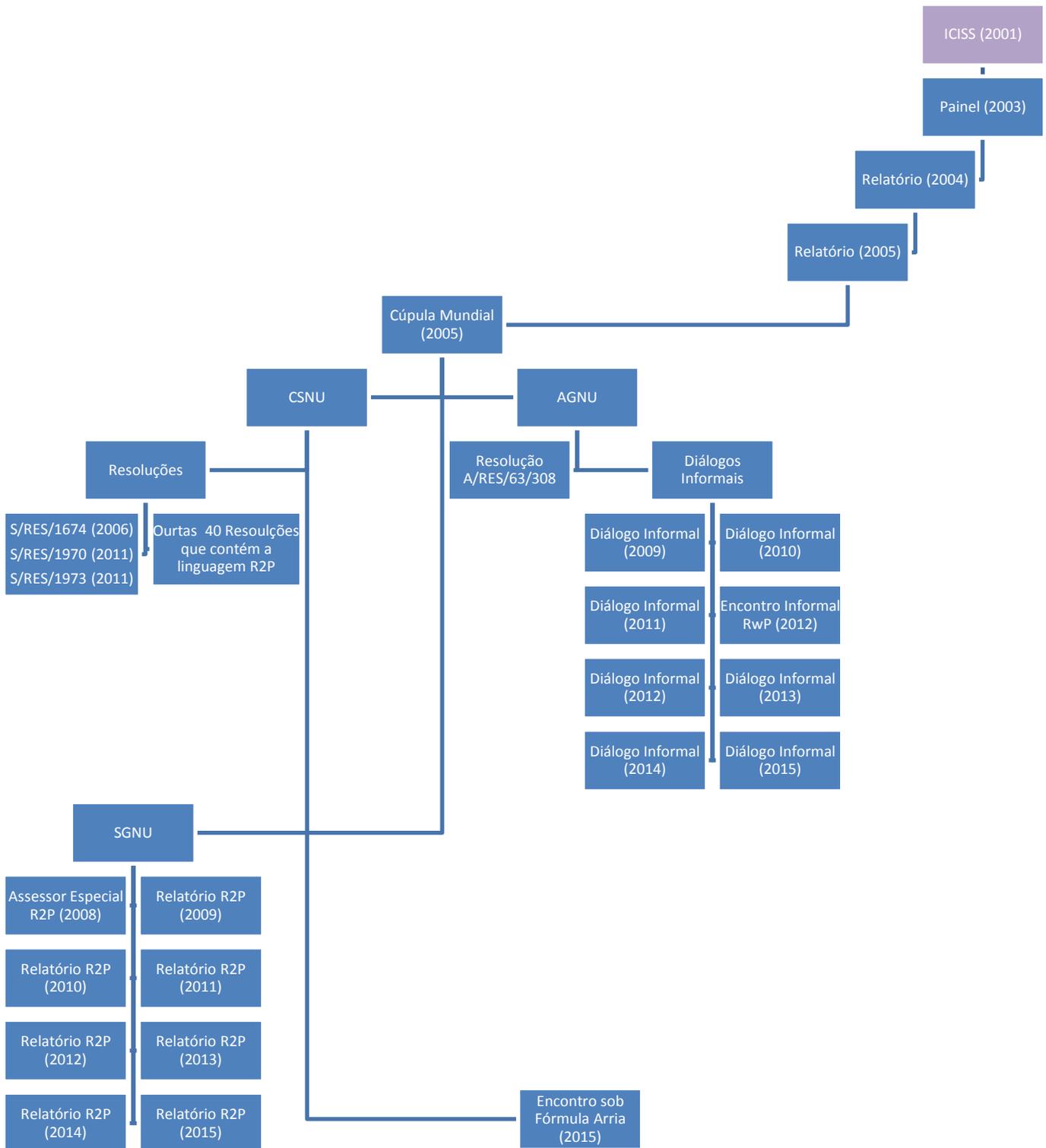
Conforme se discutiu no primeiro capítulo, a comunidade internacional revela sua existência em face às diversas crises e catástrofes, ou frente ao cometimento de “crimes que chocam a consciência humana”. Ou seja, por uma linguagem da “*negativa philosophia*” uma vez que o que reúne a comunidade internacional é a afronta a seu próprio valor constitutivo, valores relativos ao conceito de humanidade. De outro modo, se é fato que não se conseguiu definir precisamente a comunidade internacional, pode-se dizer que crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (como o próprio termo já diz) afetam a comunidade internacional como um todo.

todos os três países expressaram ceticismo repetido sobre um tribunal penal internacional independente. No entanto, houve casos repetidos em que o Conselho de Segurança referiu casos ao TPI em resposta a atrocidades: o caso da região sudanesa de Darfur em março de 2005 e o caso da Líbia em fevereiro de 2011”. (HOFMANN, 2015, p.20, tradução do autor). Há outros casos que há relação entre R2P e o TPI, como as crises: “em Uganda em 2004, da República Democrática do Congo em 2004, da República Central Africana nos anos de 2007 e 2014, do Quênia em 2008, da Costa do Marfim em 2011 e do Mali em 2012” (HOFMANN, 2015, p. 21, traduzido pelo autor). Contudo, para o autor, relacionar em demasia a R2P aos casos tratados pelo TPI pode não ser uma boa estratégia, visto que o Tribunal é fortemente caracterizado por casos que se remetem ao continente africano. Assim, incorporar o mesmo estigma à R2P pode não auxiliar em seu processo de institucionalização (HOFMANN, 2015).

Logo, sua prevenção requer uma cooperação, se não de todos, ao menos daqueles que têm capacidade real de agir de forma rápida e assertiva no intuito de findar e reparar os danos ocorridos. Essa dinâmica reitera os pressupostos das abordagens cosmopolitas estudados nos capítulos dois e três, que priorizam os seres humanos individualmente e em toda comunidade humana como unidades da política mundial, com seus mais básicos direitos e deveres. (JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 298).

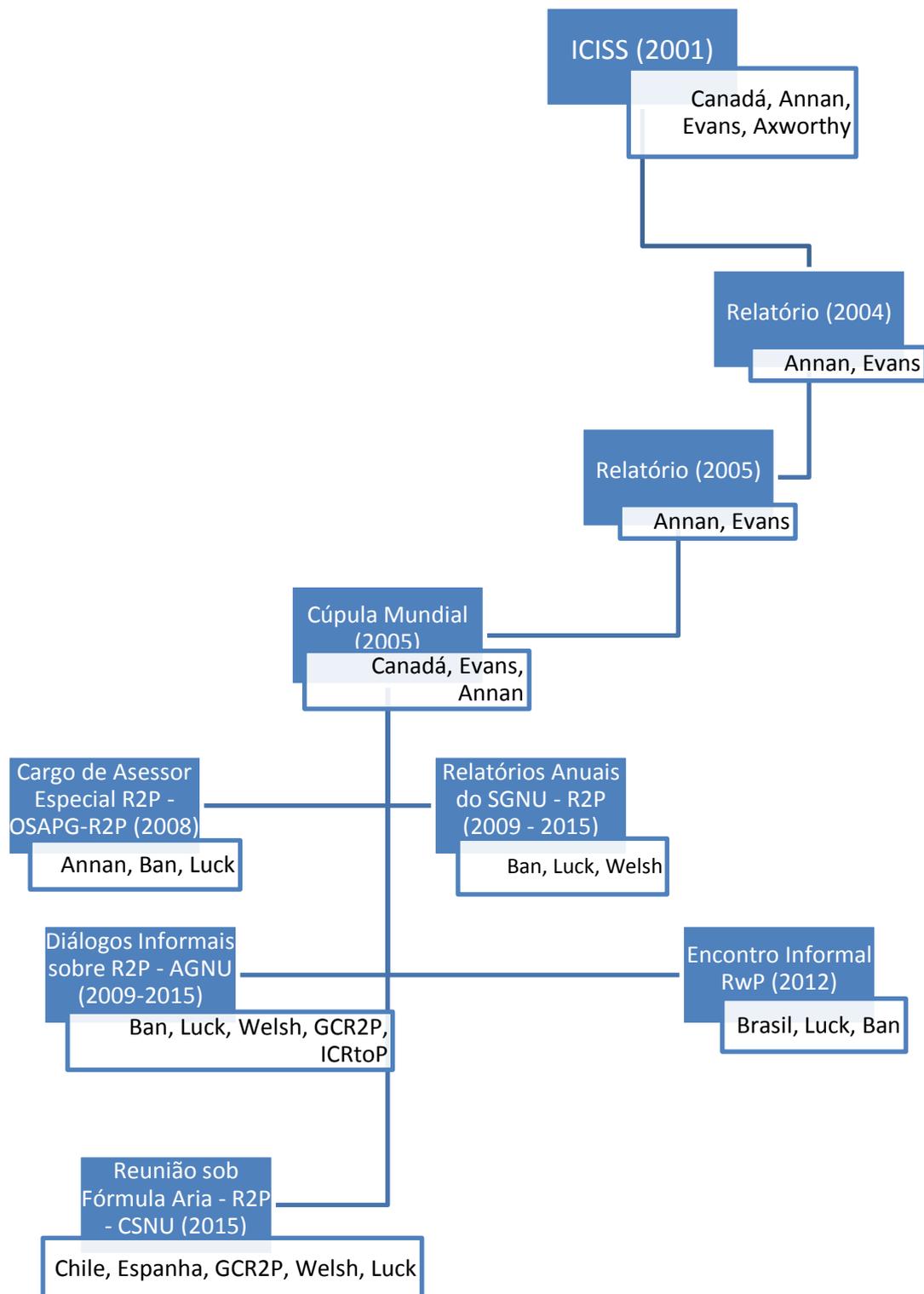
Outro fator muito importante é a participação de indivíduos e ONGs em todo o processo evolutivo da R2P. O fato de funcionários internacionais do quadro onusiano e agentes governamentais também estarem vinculados a ONGs e, especificamente a um, ou ambos os *think tanks* criados para avançar essa norma, corrobora a capilaridade que eles possuem em todos os processos.

O quadro (FIGURA 5.1) abaixo busca compendiar o processo de institucionalização na Organização das Nações Unidas.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O organograma (FIGURA 5.2) abaixo aponta os empreendedores normativos nas principais etapas de institucionalização da R2P na ONU.



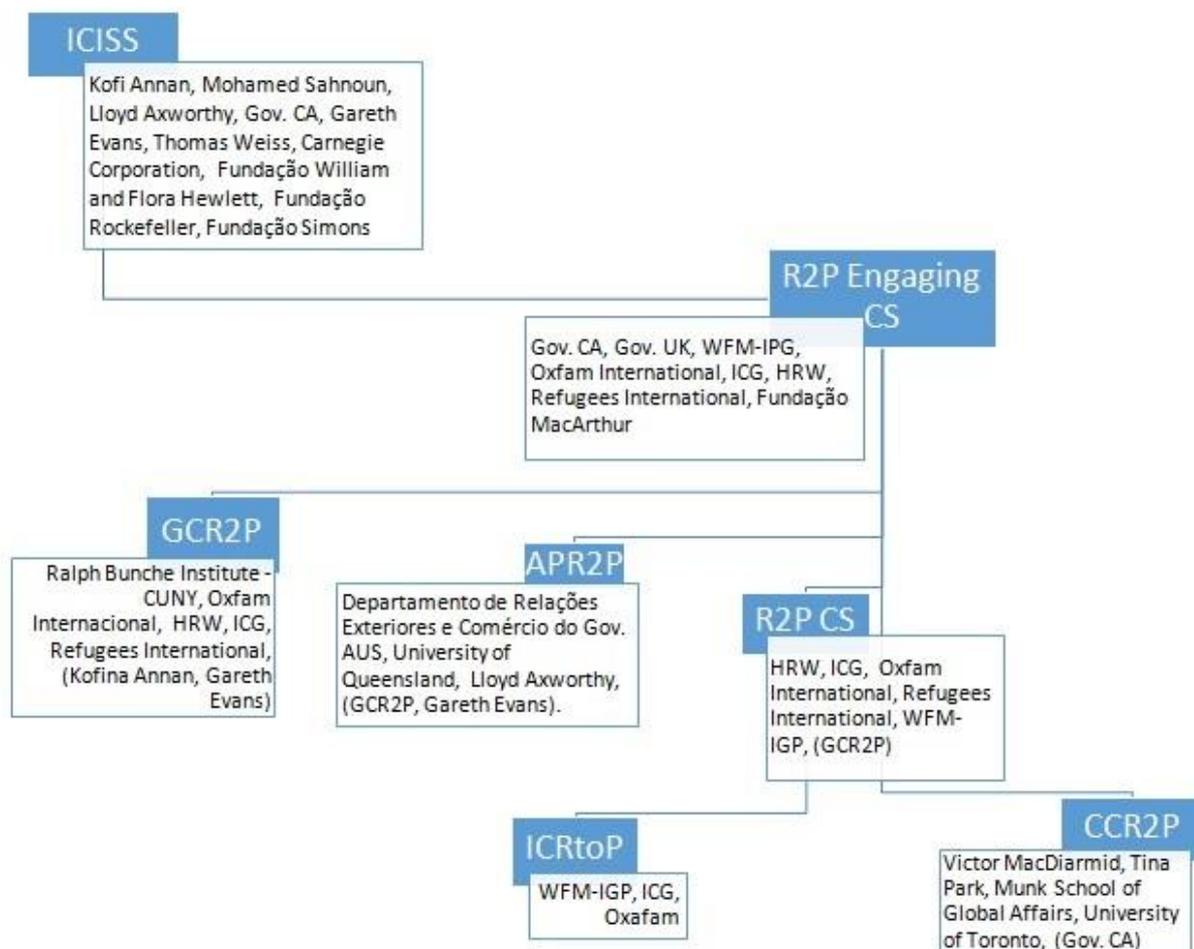
Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com o que foi visto em detalhe nos capítulos anteriores, e as síntese promovidas pelos organogramas, a evolução institucional da R2P contou com ativismo político e com empreendedorismo normativo. O organograma acima sintetiza o processo de institucionalização na ONU. Recordem-se os principais fatos examinados até aqui (EVANS, 2008; BELLAMY, 2011; STRAUSS 2009): a introdução da noção de segurança humana e a evolução da ideia de “soberania como responsabilidade” na década de 1990; a relação dessa doutrina com a defesa de intervenções humanitárias à luz dos critérios de guerra justa; o relatório da ICISS em 2001; o apoio que o relatório obteve no Painel de Alto Nível das Nações Unidas em 2004; o relatório do SGNU "*In Larger Freedom*" em 2005; as negociações técnicas e políticas para a elaboração do documento final da Cúpula de 2005; a primeira (de 25) resolução do CSNU referindo-se à norma - S/RES/1674 (2006); a criação do cargo de Conselheiro Especial para a R2P em 2008; o lançamento do primeiro relatório do SGNU específico sobre R2P que trata sobre sua implementação em 2009, que se tornou prática anual; a criação de debates informais na AGNU sobre a R2P, envolvendo Estados, Organismos Regionais, *think tanks* e ONGs, que também se tornou prática anual; a primeira resolução da AGNU que faz menção específica à R2P após 2005 – (A/RES/63/308); a primeira resolução do CSNU que permite o uso da força em nome da R2P - (S/RES/1973 (2011)); e a primeira reunião sob os auspícios da Fórmula Arria para tratar de questões específicas sobre a norma da R2P. Nesse sentido, o rápido desencadeamento dos fatos fica evidente.

Não menos importante, a dinâmica de institucionalização na ONU, acima demonstrada, já em 2001, conforme observado, criou-se um movimento de articulação política para organizar a sociedade civil engajada a fim de promover a R2P. Estabeleceria assim, a partir de 2003, um importante movimento com a criação do projeto R2P-CS, que impulsiona a institucionalização da R2P na sociedade civil global. Consequência da recepção da R2P pela AGNU e pelo CSNU, em 2008, as organizações envolvidas nesse processo organizaram uma rodada de consulta global sobre R2P. O GCR2P foi criado no mesmo ano, e a ICRtoP no ano seguinte. Essas instituições seriam, a partir de então, os dois grandes motores da institucionalização da norma na sociedade civil global. O quadro abaixo resume o processo crescente de institucionalização da R2P junto à sociedade civil.

Assimila-se, pelo organograma, os principais empreendedores normativos em cada um dos eventos de institucionalização destacados.

FIGURA 5.3 – EMPREENDEDORES NORMATIVOS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA R2P NA SOCIEDADE CIVIL.



Fonte: Elaborado pelo autor

A função de empreendedores normativos como as ONGs, Estados partes do Grupo de Amigos e os funcionários da ONU é fazer com que todos os componentes da R2P sejam aceitos como parte do direito internacional consuetudinário. Ou seja, identifica-se uma pressão social e política para que os Estados aceitem o fato de que se eles não protegerem suas populações, a comunidade internacional terá a responsabilidade de fazê-lo.

Não se pode deixar de mencionar que tanto Kofi Annan quanto Ban Ki-Moon desempenharam um papel empreendedor instrumental e eficaz para a R2P. Assim, as Nações Unidas são usadas como arena para aprofundar os entendimentos de uma

tendência ou ideia normativa em evolução, o que é demonstrado pelas palavras fortes e persuasivas de Kofi Annan que defendeu a norma emergente em 2005.

Decorrente dos esforços de ambos SGNU, criou-se o cargo de Conselheiro Especial do Secretário-Geral para a Prevenção do Genocídio, que também desempenhou um papel importante no desenvolvimento e circulação da norma. Criou-se também o cargo de Conselheiro Especial sobre a Responsabilidade de Proteger, cujo propósito é liderar o desenvolvimento conceitual, político, institucional e operacional da Responsabilidade de Proteger. O cargo é necessário para alertar a ONU quanto ao risco de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, aumentando a capacidade da organização para prevenir esses crimes.

A decisão de implementar a Responsabilidade de Proteger não é uma simples questão de invocar uma norma universal baseada num valor moral acordado. Conforme visto, a cooperação entre os diferentes empreendedores normativos foi fundamental para que a norma atingisse seu status de reconhecimento por parte dos Estados membros da ONU e de diversas instâncias internacionais.

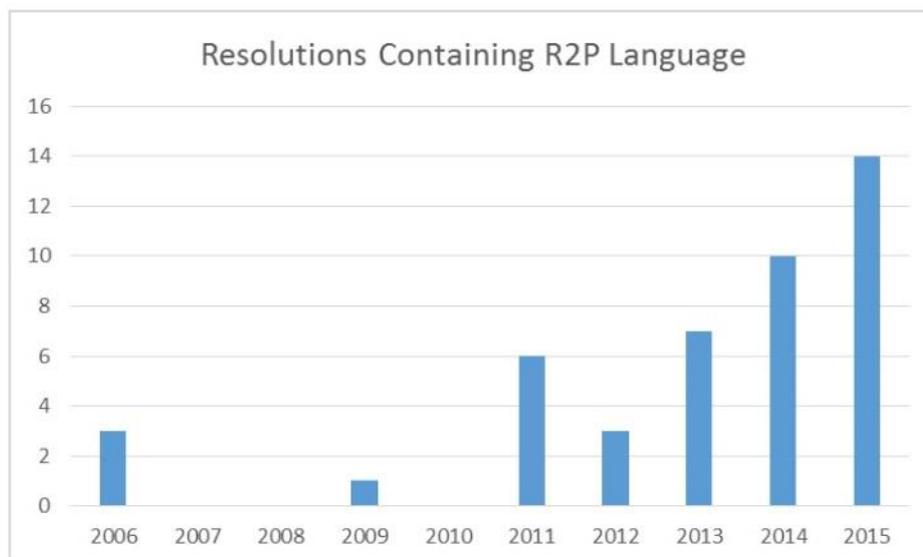
A cooperação é essencial para fortalecer a norma universal, mas muitas vezes não é suficiente. Apesar das suas complexidades e dos desafios que existem, a Líbia mostra que um consenso pode ser atingido, mas que nem sempre garante efetivação. Cada situação de crise é única e exige uma resposta adequada no nível da ameaça de violência e das necessidades das populações. Mas, não pode haver silêncio em face de crime de atrocidades em massa.

O Conselho de Segurança, por sua vez, fez diversas referências à R2P desde 2006, quando publicou sua primeira resolução sobre o assunto. As menções afirmativas à R2P estão ocorrendo cada vez mais frequentemente em resoluções do CSNU, havendo aumentado em quatro vezes após a intervenção na Líbia, quando comparada aos cinco anos precedentes, conforme aponta Hofmann (2015, p.14).²²⁶ A gráfico abaixo demonstra

²²⁶ De acordo com Hofmann (2015, p. 15, traduzido pelo autor): “Resoluções relativas à R2P entre 2005 e o final de Fevereiro de 2011: 1653 (2006) sobre o Congo e Burundi, 1674 (2006) e 1894 (2009) sobre a proteção dos civis nos conflitos armados, 1706 (2006) sobre o Sudão / Darfur, 1970 (2011) e 1973 (2011) na Líbia. Resoluções referentes à R2P entre março de 2011 e agosto de 2015: 1975 (2011) e 2226 (2015) na Costa do Marfim; 1996 (2011), 2109 (2013), 2155 (2014), 2187 (2014), 2206 (2015) e 2223 (2015) no Sudão do Sul; 2014 (2011) sobre o Iêmen; 2016 (2011), 2040 (2012) e 2095 (2013) sobre a Líbia; 2085 (2012), 2100 (2013), 2164 (2014) e 2227 (2015) no Mali; 2093 (2013) sobre a Somália; 2117 (2013) e 2220 (2015) sobre armas leves e de pequeno calibre; 2121 (2013), 2127 (2013), 2134 (2014), 2149 (2014), 2196 (2015) e 2217 (2015) na República Centro-Africana; 2139 (2014) e 2165 (2014) sobre a Síria; 2150 (2014) sobre a proteção contra o genocídio; 2171 (2014) sobre a prevenção de conflitos armados; e 2185 (2014)

o número de resoluções no Conselho de Segurança que contem a linguagem da norma de Responsabilidade de Proteger.

FIGURA 5.4 – RESOLUÇÕES CONTENDO LIGUAGEM DE R2P.



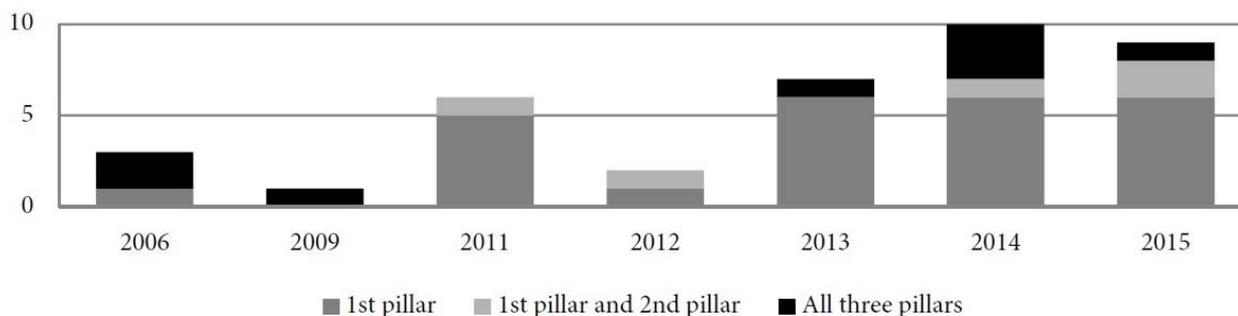
Fonte: Jess Gifkins (2016, p. 3)

Aprende-se que, se em 2011 a norma passou por seu período mais crítico de contestação, logo em seguida, a partir de 2013, sua internalização nas resoluções do CSNU crescem exponencialmente.

Hofmann também apresenta um interessante gráfico que cruza as resoluções do CSNU à ideia de três pilares desenvolvida por Ban Ki-moon e Edward Luck. O estudo apresentado por Hofmann (2015, p. 14) cobre o período de setembro de 2005 a agosto de 2015. Segundo o autor, o número crescente de referências ao R2P não é prova de controvérsia decrescente, embora as ONGs muitas vezes apresentem tal afirmação.

sobre o papel da polícia nas missões de manutenção da paz; Bem como 2211 (2015) sobre a República Democrática do Congo; e 2228 (2015) sobre o Sudão”.

FIGURA 5.5 – REFERÊNCIAS AOS TRÊS PILARES EM RESOLUÇÕES DO CSNU.



Fonte: Gregor Hofmann (2015, p. 14)

Segundo estudo apontado por Hofmann,

Dois terços das 38 menções totais da R2P (...) relacionam-se com o primeiro pilar, oito resoluções (21%) referiam-se à R2P como um todo, das quais duas referiam-se diretamente a situações concretas num determinado país (Sudão 2006, Sul do Sudão 2014) (HOFMANN, 2015, p. 14, traduzido pelo autor).

A referência explícita do CSNU à R2P não denota apenas adensamento no processo de institucionalização, mas, também, internalização da norma no sistema de segurança da ONU. Essas resoluções, juntamente com um grande número de discursos de diplomatas e funcionários internacionais, são utilizadas por empreendedores normativos, tais como o GCR2P e o ICRtoP, como prova material da existência dos três pilares (HOFMANN, 2015).

Para Hofmann, há certo exagero da importância que tais referências proporcionariam, ou seja, um conseqüente e imediato fortalecimento normativo da R2P. Mas tampouco se pode negar a importância do aparecimento da norma nas resoluções. Na verdade, esse trabalho das ONGs faz parte de uma tática dos empreendedores normativos da R2P em exagerar a linguagem da Resolução do Conselho de Segurança, para mostrar que a R2P realmente importa. O autor afirma que

Essa tática de exagero do significado da R2P é usada porque é mais fácil desenvolver normas morais como a R2P no contexto da ONU quando elas foram aceitas como parte da linguagem da ONU e usadas em resoluções (HOFMANN, 2015, p. 14, traduzido pelo autor).

Sem embargo, o entendimento sobre a institucionalização da R2P é diverso. Apontam-se abaixo algumas considerações parcialmente divergentes a deste autor.

Sheri P. Rosenberg, em seu relatório *A Common Standard for Applying the Responsibility to Protect*, demonstra uma percepção muito mais literal do termo “institucionalização”, compreendo-o como alteração da estrutura burocrática onusiana. Em suas próprias palavras

A R2P iniciou sua institucionalização dentro do sistema das Nações Unidas com a nomeação em 2007 do Dr. Edward Luck como Conselheiro Especial do Secretário-Geral, com especial atenção à R2P, uma posição que foi projetada para complementar o Escritório do Conselheiro Especial da Prevenção Do genocídio criado em 2004 (ROSENBER, 2013, p. 12, traduzido pelo autor).

Esta tese faz uma análise muito mais densa e profunda nos processos de institucionalização, conceituados (porém não circunscritos) por autores construtivistas como Finnemore, Keck, Sikkink (em obras realizadas nos últimos anos da década de 1990), e outras considerações mais contemporâneas como Badescu e Weiss (2010), Krook e True (2010), Brake e Katzenstein (2013), Weeb (2012), Brosig e Zähringer (2015) (ver capítulo 2).

Muito mais distantes das considerações deste trabalho, parece a análise de Lauren Grace Fitzsimons, que diz que a R2P é um conceito altamente contestado, que sofreu retrocesso, e que ainda se encontra numa fase de transição do estágio de emergência para o de cascata. De acordo com a autora,

No entanto, se a institucionalização indica que uma norma emergente atingiu um ponto de inflexão e passou para a segunda fase de [efeito em] cascata da norma, os desentendimentos sobre Mianmar, Líbia e Síria indicam que a R2P ainda não atingiu um ponto de inflexão [*tipping point*]. Em suma, embora possa ser tentador acreditar na ficção de que R2P atingiu o status de uma norma internacional, [ela] ainda não alcançou um nível de tal universalismo. O conceito de R2P permanece altamente contestado e o “*buyer’s remorse*”²²⁷ resultou em retrocesso, [circunscrevendo a norma] num esforço para a transição do estágio de emergência norma para o estágio de cascata normativa (FITZSIMONS, 2015, traduzido pelo autor).

A autora, ao de fazer referência ao ciclo de vida desenvolvido por Finnemore e Sikkink (1998), leva-o com maior rigidez e linearidade do que as próprias desenvolvedoras da proposta. Para Finnemore e Sikkink, a institucionalização de uma norma contribui para o esclarecimento do que é a norma e o que constitui sua violação, delineando procedimentos específicos pelos quais atores normativos coordenam casos de

²²⁷ WELSH, Jennifer. What a Difference a Year Makes. **Open Canadá**, 5 Feb. 2012. Disponível em <<http://opencanada.org/features/syria-un/>>. Acesso 14 março 2017.

desaprovação e empreendem sanções (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Contudo, as autoras tratam de um processo político e não jurídico. Elas descrevem o entendimento de institucionalização e não o atrelam a uma figura jurídica legal que, ao identificar violação da norma, obrigatoriamente terá que empreender sanções.

Fitzsimons ignora que na segunda fase do ciclo de vida ocorre, além de institucionalização, sociabilização e demonstração da norma. Esta tese demonstrou amplamente os três processos da segunda fase da evolução normativa. A norma já foi estabelecida, circunscrita aos quatro crimes, e aos atores a quem remete responsabilidade. Acredita-se que as discussões atuais estejam em torno de pensar critérios e parâmetros para sua aplicação. Além disso, observa-se uma larga ação de agentes da sociedade civil com vistas a internalizá-la em políticas domésticas aos países.

Visto por outro prisma, vale destacar que para Pinar Gözen Ercan (2014) a institucionalização da R2P ocorreu somente quando essa passa a ser debatida na ONU, ou seja, na formação do Painel de Alto Nível em 2004, de forma embrionária, e mais assertivamente a partir de 2005. Para o autor

A institucionalização do R2P começou com a mudança de local da ICISS para a ONU, ou seja, de um local pequeno para um grande com legitimidade muito maior. Tal mudança não só permitiu um vasto reconhecimento da R2P em quatro anos, mas também levou a transformações significativas no conteúdo da norma (GÖZEN ERCAN, 2014, p. 40, traduzido pelo autor)

A análise de Gözen Ercan aproxima-se mais do quadro linear proposto por Finnemore e Sikkink (1998). Contudo, nega os aspectos de continuidade, de fluidez e auto percepção. Tampouco, leva em conta a importância que a maneira pela qual a ICISS se constituiu, influenciando as iniciativas por parte da sociedade civil já no ano de 2003. A relevância que membros do terceiro setor tiveram na evolução normativa foram comprovadas em detalhes nos capítulos anteriores.

Aproximando-se mais dos postulados desta tese, encontra-se o entendimento de Josie Hornung (2015), que destaca que o processo de evolução normativa é intersubjetivo, que as ferramentas (em relação à R2P) para o emprego da norma (no que tange ações decorrentes de sua violação) podem incluir meios coercitivos e não coercitivos. A autora, ao considerar as três etapas de evolução normativa proposta por Finnemore e Sikkink, aponta que “provavelmente, a R2P está atualmente no segundo

estágio do ciclo de vida da norma, já que a norma ainda não foi internalizada por toda a comunidade internacional” (HORNUNG, 2015, traduzido pelo autor).

Convém dizer que Hornung debate a questão de internalização da norma no âmbito dos estudos realizados por Finnemore e Sikkink, em 1998, quando buscavam entender o processo de internalização das normas de direitos humanos no âmbito interno dos países. Conforme se observou no segundo capítulo, muitos outros autores já ampliaram essa noção para explicar o processo de internalização de normas pode ser evidenciado internacionalmente pela incorporação das mesmas no arcabouço burocrático e normativo das organizações internacionais (KROOK; TRUE, 2010; RISSE, 2013, BROSIG; ZHRINGER, 2015). Ou seja, pode-se analisar a internalização da R2P na perspectiva do enquadramento jurídico e burocrático onusiano. Nesse sentido, a norma tem sido internalizada progressivamente.

Entende-se que os esforços realizados desde 2001 podem ser resumidos sob os conceitos de "adaptação" e "argumentação" de Risse e Sikkink (1999). Conforme explicam Cristina Badescu e Thomas Weiss (2010)

A campanha para promover a R2P inclui a formação de coligações entre os Estados de apoio - por exemplo, os cerca de 40 Estados membros do "Grupo de Amigos" em Nova Iorque. Abrange também organizações da sociedade civil como a Coalizão Internacional para a Responsabilidade de Proteger (ICRtoP) e grupos de reflexão como o Centro Global para a Responsabilidade de Proteger (GCR2P). Seus esforços coletivos resultaram na mobilização de distritos eleitorais antes dos debates de julho de 2009 e agosto de 2010, organizando várias conferências de imprensa para explicar o que implica R2P e reunião com funcionários do estado para encorajar seu apoio à norma. Uma nova revista acadêmica também surgiu, dedicada exclusivamente ao tema Responsabilidade Global de Proteger (BADESCU; WEISS, 2010, p. 358-359, traduzido pelo autor).

Vale apontar que a obra dos autores acima citados é de 2010, momento em que a norma ainda não havia sido implementada na Líbia e ainda não havia passado pelos processos de contestação e adensamento demonstrados no penúltimo capítulo. Mas, já aquela época, os autores apontavam os avanços na institucionalização da R2P com foco nos empreendedores normativos. Também àquela época, os atores da sociedade civil (também examinados nesta tese) já eram reconhecidos como atores relevantes para a institucionalização da R2P dentro de um conceito muito próximo ao de comunidade internacional exposto no primeiro capítulo.

Seguindo as inferências teóricas dos dois primeiros capítulos, ocasionalmente, as organizações internacionais intergovernamentais são aliadas às ONGs e vice-versa, como se observou no caso da Responsabilidade de Proteger. O “*boomerang pattern*” é um modelo particularmente interessante para se analisar de que forma as ONGs usam OIGs como um meio de influenciar os Estados Membros. Os grupos nacionais, as ONGs nacionais e os movimentos sociais se ligam às ONGs internacionais, que então estabelecem vínculos com organizações intergovernamentais ou outros Estados para pressionar os atores que violam as normas. Pelo demonstrado, no caso da Responsabilidade de Proteger, as ONGs se uniram e formaram conglomerados ou até mesmo uma densa comunidade epistêmica para buscar desenvolver, adensar e institucionalizar uma norma internacional. É relevante notar que, além de buscar influenciar os Estados, o padrão bumerangue, tal qual proposto no segundo capítulo, dá maior relevância ao papel desenvolvido por um conjunto específico de ONGs, e destaca também o impacto de sua ação na burocracia organizacional (a exemplo da ONU), muito para além de simplesmente almejar alteração de posicionamento normativo dos Estados.

Badescu e Weiss seguem com a análise, confrontando os desdobramentos empíricos da R2P com o modelo de ciclo de vida de Finnemore e Sikkink (1998). Para eles,

A R2P foi unanimemente abraçada ao nível retórico durante a Cúpula Mundial de setembro de 2005 - a maior reunião de Chefes de Estado e de Governo jamais realizada - como evidenciado pelos três parágrafos sobre o tema no Documento Final da Cúpula Mundial. Como essa adoção vai além da ‘massa crítica de atores estatais relevantes’, seria difícil argumentar que a R2P de fato não atingiu seu ponto de inflexão e já passou para a segunda fase do modelo de Finnemore e Sikkink, ou seja, o conhecido ‘efeito cascata’ (Badescu 2010) (BADESCU, WEISS, 2010, p. 360, traduzido pelo autor).

Esse entendimento corrobora com os argumentos já apresentados nesta tese. Para os autores, o Documento de 2005, especificamente nos três parágrafos acerca da norma de R2P,

Busca ‘definir o quadro de autoridades [legais] no qual os Estados-Membros, os acordos regionais, o sistema das Nações Unidas e os seus parceiros... procuram dar vida doutrinária, política e institucional à responsabilidade de proteger (United Nations 2009: 4)’ (BADESCU; WEISS, 2010, p. 360, traduzido pelo autor).

Ou seja, a Cúpula Mundial realmente é um “divisor de águas” na vida normativa da R2P. Ainda segundo os autores, “depois que a R2P atingiu seu ponto de inflexão, começamos a testemunhar os elementos característicos da segunda fase, uma cascata de normas, a socialização e a imitação” (BADESCU; WEISS, 2010, p. 360, traduzido pelo autor). Assim, os autores demonstram que até 2010 a norma já dispunha de mecanismos empíricos circunscritos na segunda fase do ciclo de vida.

Esta tese está em concordância com algumas das evidências já apontadas por Badescu e Weiss no ano de 2010, mas vai além. Os autores afirmam que há evidências empíricas de elementos característicos da segunda fase do ciclo de vida normativo, ou ao menos que a norma tenha alcançado seu *tipping point*.²²⁸ Como se observou neste trabalho, argumenta-se que, até o ano de 2015, a evolução normativa da R2P já contemplava características próprias das três fases do ciclo de vida da norma, e que, ao mesmo tempo, se identificava a recorrência de ações de empreendedorismo normativo em todas as fases. Em outras palavras, o empreendedorismo normativo é realizado de forma contínua, com características típicas de construção mútua, entre agente-estrutura (atores-norma).

Nesse sentido, além de proporcionar uma ampliação do escopo analítico realizado por Badescu e Weiss (2010), uma vez que agora pode-se identificar elementos normativos da R2P característicos das três fases do ciclo de vida concomitantemente observados, insere-se a ideia de que empreendedores normativos atuam na promoção da R2P em todas as fases²²⁹. Adicionalmente, constatou-se nesta tese que tanto conformação da norma quanto a configuração dos agentes empreendedores alteram-se mutuamente,

²²⁸ Faz-se relevante apontar que o foco da análise de Badescu e Weiss, em 2010, era a positiva contribuição para o não uso da R2P em casos em que, segundo os autores, a norma realmente não deveria ser implementada. O próprio título do artigo esclarece esse questão (*Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral?*). O artigo apresentado pelos autores analisa a retórica abusiva de Estados como objetivo de empregar a R2P em três exemplos concretos: na invasão do Iraque, quando EUA e Reino Unido buscaram legitimar a ação em nome da R2P; no conflito envolvendo Rússia e Geórgia na Ossétia do Sul, em que os russos quiseram agir em nome da norma; e no caso da invocação francesa da R2P na Birmânia, após a passagem do ciclo Nargis. Para os autores, o adequado não emprego da norma da R2P nos três casos estudados auxiliou para esclarecer faces ainda obscuras sob o uso da norma e para fortalecer o entendimento de que a norma já atingiria características típicas do início da segunda etapa normativa de seu ciclo de vida.

²²⁹ Badescu e Weiss (2010) identificam que o SGNU, o grupo de amigos e as organizações não estatais GCR2P e ICRtoP já poderiam ser caracterizados como promotores normativos. Porém, os autores não descrevem ou analisam em detalhes a atuação desses agentes, não colocam ênfase no desenvolvimento normativo deles nas três fases do ciclo de vida, tampouco os caracterizam como essenciais para a institucionalização da R2P. Não pretende-se, em nada, desmerecer a análise dos autores, muito pelo contrário. As afirmações acima servem, apenas, de parâmetro comparativo para simplesmente diferenciar a contribuição dos autores com a desta tese.

apontando assim, que uma compreensão discursiva desses processos, o que pode elucidar a maneira como a institucionalização da R2P ocorreu dentro do marco teórico estabelecido.

Finalizando essa perspectiva comparativa, Gregor Hofmann faz em seus ensaios análises ainda mais interessantes sobre a questão. Não obstante, ele não demonstra tanta assertividade quanto este ator sobre o consenso atingido no que tange a Responsabilidade de Proteger, mas suas considerações são de importantíssima relevância. Para ele,

A R2P tem sido mantida viva e tem evoluído precisamente pelas divergências entre os Estados quanto às normas e sua aplicação: As normas de prevenção e apoio internacional estão sendo cada vez mais aceitas. A norma de responsabilidade por uma resposta internacional às atrocidades continua a ser discutida. Mas esses desentendimentos têm, eles mesmos, iniciado reformas e iniciativas de prevenção de atrocidades regionais, sem as quais a R2P provavelmente estaria desfrutando menos aceitação atualmente (HOFMANN, 2015, p. 2, traduzido pelo autor).

De fato, a contestação pode “desempenhar um papel central em um caminho alternativo para o progresso normativo” (BADESCU, WEISS, 2010, p. 365). Isso foi observado explicitamente após 2011, quando diversos progressos na evolução normativa aconteceram após o polêmico uso da força pela OTAN na crise da Líbia. Se é verdade que o emprego da força sob os auspícios da norma não ocorreu desde então, inegável tampouco a relevância dos empreendedores normativos nos desdobramentos pós-Líbia (conforme capítulo anterior). Ou seja, a contestação por atores políticos da comunidade internacional do uso da norma em 2011 ajudou a avançar, promovendo clarificação necessária para a continuidade de sua trajetória normativa.

Sendo assim, este trabalho incorpora parte das análises de Hofmann (2015) com o intuito de apontar a presença dos empreendedores normativos nas três fases do ciclo de vida normativo, com destaque ao momento em que a norma de R2P passa por um processo de contestação. A atuação desses atores na defesa da R2P frente às contestações acontece ainda que as evidências empíricas demonstrem características próprias da três fases do ciclo de vida. Afirma-se isso pois contestações normativas são mais comuns durante o *tipping point* ou no período imediatamente seguinte ao ponto de inflexão. No caso da R2P, houve uma forte contestação normativa em um momento em que a norma já apresentava características próprias da terceira fase, levando à necessidade

de os empreendedores normativos trabalharem em ações típicas de cada uma das fases do ciclo de vida (primeira, segunda e terceira). Observou-se também alteração no empreendedorismo normativo e na dinâmica de institucionalização empreendida por eles, após o início das contestações em 2011. Nesse período, i) retomou-se o dinamismo entre agentes onusianos, governamentais e do terceiro setor (o número de países e ONGs interessados em discutir a norma nos diálogos informais e o advento da proposta de RvP são exemplos de tal afirmação); ii) houve um adensamento da ideia de comunidade epistêmica, uma vez que o debate científico sobre a norma evoluiu consideravelmente (novos centros de estudo passaram a debater o tema, como é o caso, no Brasil, da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto Igarapé); e realizaram-se inovações nas estruturas internacionais, como é o caso da realização de uma reunião sob a Fórmula Arria específica sobre o tema de R2P. Adicionalmente, ações de empreendedorismo normativo em nível globais, regionais e locais, a exemplo da plataforma *R2P Focal Point*, corrobora com as três características acima apontadas.

Sobre o exposto acima, Cristiana G. Stefan²³⁰ faz um boa síntese do argumento,

Como "uma importante inovação normativa", a R2P evoluiu rapidamente, mas também gerou uma controvérsia intensa, refletida em uma infinidade de processos de contestação da organização responsável pelo desenvolvimento da [própria] R2P, do conteúdo da norma e, especialmente, sobre a melhor forma de implementá-la. (STEFAN, 2016, p. 89, traduzido pelo autor).

Recorda-se, nesse sentido, que a controvérsia sobre a resposta à crise na Líbia resultou em um prolongado silêncio em face dos violentos conflitos na Síria, especialmente no CSNU, em que a África do Sul, Índia, Brasil, China e Rússia citaram especificamente o caso líbio como justificativa para não aprovar medidas não militares na Síria. Não obstante, a missão da OTAN na Líbia e os desafios enfrentados naquele país não devem impedir os Estados membros e as organizações regionais de responder a tempo e de forma decisiva aos referidos crimes.²³¹

²³⁰ Autora que assinava anteriormente como Cristina G. Badescu.

²³¹ Conforme visto, em mais um importante episódio da política mundial em 2011, no mês de agosto o CSNU se viu frente a uma situação desafiadora ao conceito de R2P, como foi a questão da Síria. Desta vez, os países BRICS, não votaram com unanimidade para barrar a discussão de uma resolução. Do BRICS, apenas China e Rússia rejeitaram a Resolução 66/253B da AGNU, ao que foram responsabilizados pela falha do CSNU em agir prontamente frente a uma crise de tamanha proporção.

Deduz-se, desde já, que a institucionalização da R2P é uma tema amplamente debatido pela academia. Apesar de expressar divergência sobre o grau de institucionalização, os debates parecem convergir sobre a rapidez com o que processo ocorre. Para Badescu, “a célere evolução da R2P é ainda mais surpreendente, dado o seu potencial inerente para produzir mudanças significativas em relação ao uso da força, que é uma das áreas mais controversas do direito internacional (BADESCU, 2011, p. 114, traduzido pelo autor). Ou ainda nas palavras de Thakur e Weiss, a R2P representa o “desenvolvimento normativo mais dramático do nosso tempo” (THAKUR; WEISS, 2009, p. 22, traduzido pelo autor).

Se é fato que as decisões tomadas refletiram um grande engajamento nas discussões em fóruns plurais, as repercussões das ações coercitivas não fogem a esta regra. Assim, questiona-se qual o tipo de intervenção militar seria mais apropriada, e em que momento aplicá-la. A argumentação enfatiza o discurso no desenvolvimento das normas, mas não nega as questões de poder, uma vez que a capacidade de determinar regras repousa predominantemente nas relações de poder e nos recursos disponíveis (WOODS, 1999). Reconhece-se que, muitas vezes, as normas das relações internacionais, tal como a R2P, são relacionadas ao ocidente, e, portanto, na prática, representam valores coletivos, normas e práticas que não pertencem, necessariamente, a todos os Estados, mas sim ao relativamente pequeno, mas poderoso, clube de países ocidentais desenvolvidos.

Por outro lado, a noção de comunidade internacional, tal que apresentada no primeiro capítulo, pode evocar princípio e valores mais amplos, ou ainda metafísicos, buscando reunir o mínimo comum existente entre os seus mais diversos membros. A abordagem discursiva de comunidade internacional como uma meta estrutura das RI confere, portanto, lastro teórico, para compreender a ação de uma ampla gama de agentes em algumas estruturas da RI, e, especificamente, nas Nações Unidas. Por exemplo, recorda-se que Edward Hallett Carr (2001) argumenta que o realismo fracassa, em última análise, porque exclui julgamentos morais e apelos emocionais e a questão do propósito social e da legitimidade.

Admite-se a dificuldade de se medir o impacto real que indivíduos e representantes de organizações da sociedade civil têm no comportamento dos diferentes atores da comunidade internacional, uma vez que o empreendedorismo normativo não é uma ciência exata, mas um trabalho social e acima de tudo político. É, portanto, difícil aferir resultados causais tais quais nas ciências exatas, biológicas; mas pode-se

argumentar no sentido de fatores de influência na formulação de normas sobre direitos humanos, por exemplo.

Conforme se observou, há uma grande quantidade de atores que podem se fazer presentes e atuarem para a institucionalização da R2P na comunidade internacional. Se considerássemos aspectos relativos à aplicabilidade da norma, o número de atores seria ainda maior, porém a comunidade internacional continuaria sendo perceptível. Assim, de forma sintética, buscando conferir operacionalidade ao conceito desenvolvido no início deste trabalho, propõe-se uma fórmula base para compreender a comunidade internacional de maneira discursiva. A fórmula seria:

Com. Intl. = evento + agentes + estruturas + oportunidade + conveniência.

Entende-se da fórmula acima que a “comunidade internacional” se faz presente quando ocorre um evento específico, como, por exemplo, na ocorrência de uma pandemia, um desastre ambiental, uma grande crise financeira, um desastre nuclear, uma crise humanitária etc. Recorda-se que, segundo o conceito elaborado anteriormente, a comunidade internacional faz-se presente, de maneira mais tangível, em situações que afrontam seu próprio objetivo final de existência, a humanidade. Logo, frente a um evento específico, agentes atuam, na comunidade, conforme a oportunidade e conveniência, e segundo as relações estabelecidas com outros atores envolvidos.

A oportunidade e conveniência também permitem que a estrutura seja invocada e aplicada em determinada situação, tais como princípios, normas, regras, leis, processos e procedimentos. Talvez, uma determinada lei não tenha oportunidade de ser invocada porque ainda não entrou no arcabouço jurídico, não abrange tal região ou pessoas, ou pelo motivo de já ter caducado, por exemplo. Uma lei pode não ser a mais conveniente para tratar sobre a questão determinada, seja porque não há interesse, não convêm ou não leve benefícios aos mais necessitados. Enfim, podem ser tão diversos os motivos de oportunidade e conveniência quanto as diferentes possibilidades que podem deflagrar uma crise. Assim, a fórmula expressa um caráter discursivo, em que o relevante é saber identificar quando a razão e a forma em que a comunidade internacional pode se fazer presente. Certamente, o raciocínio acima explica a falta de discricionariedade em abordar a comunidade internacional por uma visão ontológica.

Nesse sentido, observando-se a evolução do processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger, entende-se que a oportunidade e a conveniência (certamente reflexo de grande trabalho de empreendedorismo normativos) convocam cada vez uma diversidade maior de atores para atuarem em cada ocasião. A diversidade ontológica de atores que empreenderam institucionalização da R2P em diferentes estruturas da comunidade internacional pode ser notada na figura 5.10.

5.1.2 As três etapas de evolução normativa da R2P

Um dos desafios encontrados na busca de delineamento do processo de institucionalização da R2P na comunidade internacional está relacionado ao fato de a responsabilidade normativa calcar-se em dois níveis: a do Estado frente sua população e a da comunidade internacional em assistir os Estados. Nesse sentido, conforme apontado durante todo o trabalho, foca-se na atuação de atores políticos na institucionalização da norma a fim de criar um fio condutor lógico para análise.

Com visto, a institucionalização da R2P teve início em 2001 quando se formou a ICISS, mas adensou-se quando a questão começou a ser tratada no âmbito onusiano. As três fases da teoria do empreendedorismo normativo (criação de normas, institucionalização de normas e interpretação de normas) e sua relação com o ciclo de vida da Responsabilidade de Proteger estão representadas quadro a seguir:

FIGURA 5.6 Ciclo de vida da R2P – 3 fases

	Emergência da norma	Efeito em cascata	Internalização
Atores	Empreendedores normativos, plataformas organizacionais, comunidade epistêmica	Estados-Membros, organizações internacionais e networks	Direito, profissões, burocracia
	Indivíduos promovendo R2P por meio da ONU, de agências estatais ou de plataformas e redes não-governamentais	Sistema ONU, ONGs, think tanks, academia	Resoluções da ONU, institucionalização, integração nas práticas existentes das Nações Unidas e política externa dos Estados membros
Motivações	Altruísmo, empatia, ideologia, engajamento político	Legitimidade, reputação, estima	Conformidade
	Indivíduos com uma visão liberal e cosmopolita que promovem normas de direitos humanos	Os Estados e outros atores procuram associar-se à R2P como parte da agenda liberal	Os Estados e outros atores se comportam de acordo com os princípios da R2P, porque outros fazem, os desvios são raros
Mecanismos dominantes	Persuasão	Socialização, institucionalização, demonstração	Hábito, institucionalização
	Campanhas de empreendedores normativos para divulgar a R2P e gerar apoio	Mais atores adotam a linguagem da R2P e aplicam a estrutura de R2P aos casos em que ocorrem atrocidades em massa	Os Estados respondem rotineiramente a atrocidades em massa por meio de um prisma R2P. Há uma expectativa coletiva de que R2P se aplique nesses casos.

Fonte: Noële Crossley (2015, p. 21-22, traduzido pelo autor).

O quadro mostra que os atores envolvidos na difusão de normas são tanto produtores quanto receptores de normas, de acordo com a percepção de Noële Crossley (2015, p. 21-22).

O argumento sustentado nesta tese afirma que a sociedade civil desempenhou papel mais relevante no ciclo de vida da norma da R2P do que o quadro acima representado por Crossley (2015). Postula-se que a estreita cooperação entre sociedade civil, indivíduos, funcionários governamentais e o Secretariado da ONU possibilitou a

evolução comparativamente rápida da R2P, de uma ideia para um conjunto de normas que, em tese, estão cada vez mais incorporadas no sistema onusiano, apesar do substancial ceticismo dentro da comunidade de Estados.

Isso é evidenciado no paralelismo da institucionalização da norma nas instâncias onusianas e na criação de *think tanks* ou conglomerados de ONGs dedicados especialmente à R2P. Ademais, os atores individuais, ou no desempenho de sua representação institucional, influenciaram a catálise normativa no seio das Nações Unidas. Se é expectável que a participação de funcionários internacionais seja próxima do processo de evolução normativa, a vicinalidade de atores da sociedade civil nesse processo não é encarada com tanta assertividade. Talvez, a impressão de anormalidade sobre a influência de atores não estatais no processo de institucionalização da R2P ocorra pelo fato da norma incorporar temas tão sensíveis à segurança e à paz internacionais.

Desta maneira, esta tese faz uma revisão das análise de Crossley (2015), propondo uma leitura mais ampla e diversa da evolução normativa da R2P. Nesse sentido, os estágios de empreendedorismo normativo seriam expressos pelo seguinte quadro:

FIGURA 5.7- OS TRES ESTÁGIOS DO EMPREENDEDORISMO NORMATIVO DA R2P.

	ESTÁGIOS DO EMPREENDEDORISMO NORMATIVO DA R2P até dezembro de 2015		
	Estágio 1	Estágio 2	Estágio 3
	Emergência	Aceitação generalizada - Efeito Cascata	Internalização
Atores	Empreendedores normativos em plataformas organizadas	Estados, OIG, OING, redes de ONGs	Advogados, Juízes, TPI políticos, Líderes internacionais, funcionários internacionais de alto nível, burocracia
Motivos	Altruísmo, empatia, ideologia, comprometimento	Legitimidade, reputação, estima	Conformidade
Mecanismos dominantes	Persuasão	Socialização, institucionalização, demonstração	Hábitos, institucionalização
Indicadores da R2P	Relatório ICISS; Painel de Alto Nível das Nações Unidas em 2004; " <i>In Larger Freedom</i> " em 2005; Documento final da Cúpula Mundial 2005; ONGs e R2P-CS (2003)	Documento final da Cúpula de 2005; S/RES/1674 (2006), A/RES/63/308 (2009), Rodadas Consultivas Globais - R2PCS - de 2008; ICRtoP e GCR2P.	26 resoluções do CSNU; 6 declarações presidenciais no CSNU; Relatórios do SGNU; Relatórios do AGNU; Res. CSNU 1970 e 1973 (2011); ICRtoP, GCR2P, APR2P, CCR2P; Reunião sob Fórmula Arria (2015)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Noële Crossley (2015, p. 21-22).

O quadro acima foi elaborado com base nos conceitos já de Martha Finnemore e Kathy Sikkink, (1998) e dialoga com a proposta de Crossley (2015, p. 21-22). O quadro foi realizado com fins comparativos em relação às propostas das autoras acima. Sabe-se, no entanto, que não há uma rigidez entre uma categoria e outra, uma vez que o processo é fluído e continuamente auto constituído. O quadro acima aponta, entretanto, maior participação de representantes da sociedade civil no ciclo de vida da norma em relação ao quadro elaborado por Crossley (2015).

A Etapa 1, ou emergência normativa, aponta as circunstâncias e atividades que levaram ao Relatório ICISS; o apoio que o relatório obteve no Painel de Alto Nível das Nações Unidas em 2004; o relatório do SGNU "*In Larger Freedom*" em 2005. De certa maneira, a Cúpula Mundial de 2005 enquadra-se tanto na etapa 1 quanto na 2, uma

vez que ela altera o conteúdo da R2P tal qual formulado em 2001, como também tipifica, já que, apesar de as resoluções da AGNU não possuírem caráter vinculante, o documento final do encontro foi aceito por unanimidade dos Estados membros. Também faz parte dessa etapa o projeto "*Responsibility to Protect – Engaging Civil Society*" (R2P-CS) de 2003 criado e apoiado pelo WFM-IGP (CROSSLEY, 2015).

A Etapa 2 indica o processo pelo qual o relatório do Secretário-Geral influenciou a apresentação da R2P na Cúpula e a votação na Assembleia Geral, resultando em um acordo, conforme expresso nos artigos 138 e 139 do documento final²³². Fazem parte também desta etapa a primeira resolução do Conselho de Segurança que recebe a norma emergente e faz menção à mesma em 2006 – (S/RES/1674), a primeira resolução da AGNU que menciona a R2P, de 2009, após a Cúpula Mundial – (A/RES/63/308), em 2009 (CROSSLEY, 2015). Relacionam-se também a esta fase as Rodadas Consultivas Globais - R2PCS - de 2008, uma vez que nelas se preparou a institucionalização da R2P, envolvendo o auxílio de dois grandes *think tanks* e se abriu caminho para a aproximação do SGNU e as ONGs, materializados nos debates informais da AGNU.

A fase 3 do empreendedorismo normativo é a da internalização, em que a norma não é mais uma questão de amplo debate público. Essa é a fase em que os atores internacionais demonstram conduta de acordo com as expectativas de implementação da norma. Pode-se também perceber a fase na interpretação legal da norma explícita em opiniões judiciais por órgãos competentes (CROSSLEY, 2015). A interpretação política normativa, no caso específico, ocorre no seio dos trabalhos do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral das Nações Unidas (FILTEAU, 2015). Por exemplo, quando há discussões, deliberações ou até mesmo resoluções dos órgãos referindo-se à R2P. Também ocorre quando a norma altera comportamento de funcionários internacionais, especialmente dentro do quando das Nações Unidas.

São exemplos de internalização normativa na ONU as 43 referências do CSNU (até final de 2015); as seis declarações presidenciais no âmbito do CSNU que citam a norma; as referências sobre a norma nos debates informais sobre a proteção de civis em conflitos armados (situações em o foco não era a R2P, propriamente dita); os

²³²Pela primeira vez, os Estados membros aceitaram, clara e inequivocamente, que têm a responsabilidade coletiva de proteger as populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a depuração étnica e os crimes contra a humanidade. Assim, os Estados entendem e concordam em tomar a ação coletiva oportuna e decisiva pelo do Conselho de Segurança, quando os meios pacíficos se revelarem inadequados e as autoridades nacionais manifestamente falham em proteger suas próprias populações.

relatórios anuais do SGNU específicos sobre R2P; os debates informais sobre a responsabilidade de proteger que buscam discutir os relatórios anuais do SGNU e ouvir não somente os Estados, mas também organismos regionais e ONGs. Nesse sentido, destacam-se as resoluções 1970 e 1973 do Conselho de Segurança, que aprovaram ações específicas, no caso da crise líbia de 2011, amparadas no terceiro pilar da norma da R2P.²³³ As resoluções do CSNU e declarações presidenciais do órgão sobre Responsabilidade de Proteger podem ser vistas no anexo dois (Anexo II - tabela disponibilizada pelo GCR2P).

Em realidade, o processo de institucionalização da R2P teria, em tese, que estar entre as etapas 2 e 3. Os maiores exemplos disto seriam a criação do cargo de Conselheiro Especial para a R2P em 2008; e a criação de grandes *think tanks*: *International Coalition for the Responsibility to Protect* e *Global Centre for the Responsibility to Protect*, que influenciaram, conforme se discutiu, o desenvolvimento da norma. Não se pode deixar de mencionar a iniciativa regional do APR2P e local do CCR2P; além é claro, da incorporação da norma em resoluções da AGNU e do CSNU, conforme dito, processos e documentos esses que a tese considera evidência empírica da internalização da mesma no sistema onusiano.²³⁴

Os dois grandes *think tanks* são as organizações não governamentais que mais ativamente participaram dos debates informais sobre a responsabilidade de proteger. O

²³³ O texto afirmou a "responsabilidade de proteger" e marcou "a primeira vez que o CSNU se referiu ao quadro R2P desde a resolução de 2006 sobre a situação no Darfur. A Resolução 1970 também impôs um embargo de armas, congelou os bens e proibiu à família Kadafi e os principais membros do governo de viajar, conforme visto acima, e remeteu a situação ao TPI para a investigação de denúncias de crimes contra a humanidade" (ICRtoP, *Crisis in Libya*, traduzido pelo autor). Também foi primeira vez que o CSNU, por unanimidade, referiu-se a uma situação envolvendo violações de direitos humanos ao Tribunal (ICRtoP, *Crisis in Libya*). Destaca-se que os países que não são membros do Tribunal, incluindo os Estados Unidos, Rússia e China -, no entanto, apoiaram o encaminhamento.

²³⁴ No que se refere ao estatuto jurídico da R2P, a maioria dos observadores concluiu que a R2P ainda não se tornou uma "norma de direito internacional" vinculante (STAHN, 2007; STRAUSS, 2009; BELLAMY, REIKE, 2010, p. 81-82). STAHN, Carsten. *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm*. *American Journal of International Law*, v.101, n. p. 99-102, 2007. STRAUSS, E. *A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush: On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect*. *Global Responsibility to Protect*, v.1, n. 3, p. 291-323, 2009. BELLAMY, Alex J., REIKE, Ruben. *The Responsibility to Protect and International Law*. *Global Responsibility to Protect Journal*, Volume 2, Number 3, June, 2010. Esta afirmação continua válida e seria mais correto falar da norma da R2P como uma norma social, política e moral internacional, que compreende várias regras jurídicas, bem como várias proposições de leis que ainda não atingiram o estatuto de lei dura juridicamente vinculante. Cumpre esclarecer que do ponto de vista jurídico positivista, o conceito de "norma" ou "regra" possui conotação mais estreita do que nas relações internacionais. (AMNÉUS, 2008; BRUNNEE; THOPE 2010). AMNÉUS, D. *Responsibility to protect by military means: emerging norms on humanitarian intervention?* Stockholm University, 2008.

quadro abaixo registra sua participação nas reuniões em que se discutiu a implementação da R2P.

A participação das ONGs nos debates informais sobre R2P pode ser verificada no quadro abaixo. Como já dito, deduz-se do quadro a assiduidade do GCR2P e do ICRtoP, tendo participado ambas as instituições em todos os Diálogos Informais realizados até 2015.

FIGURA 5.8 – PARTICIPAÇÃO DE ONGS NOS DIÁLOGOS INFORMAIS.

	Informal Interactive Dialogue, 23 July 2009	Informal Interactive Dialogue, 9 August 2010	Informal Interactive Dialogue, 12 July 2011	Informal Discussion on “RwP”, 21 February 2012	Informal Interactive Dialogue, 5 September 2012	Interactive dialogue on the R2P On 11 September 2013,	Informal Interactive Dialogue, 8 September 2014	Informal Interactive Dialogue, 2015
GCR2P	Mónica Serrano	Mónica Serrano	Mónica Serrano	Simon Adams	Simon Adams	Simon Adams	Simon Adams	Simon Adams
ICRtoP	Thelma Ekiyor	Doris Mpoumou	Nana Afadzinu e Gus Míclat		William R. Pace	Sapna Chhatpar Considine	Donald Deya	Fadi Abi Allam
ICG	Gareth Evans							
APR2P							Alex Bellamy	Alex Bellamy
WFM-IGP							William Pace	
CIVIC				Sarah Holewinski				
HRW				Jose Miguel Vivanco				
CCR2P								Tina Jiwon Park

Fonte: Elaborado pelo autor.

A participação desses agentes nos Diálogos Informais será incluída numa percepção geral de pontos de institucionalização no ciclo de vida normativo da R2P (ver figura 5.10).

Adicionalmente, Hofmann (2015) apresenta um interessante quadro sobre a aceitação da R2P na comunidade de Estados.

FIGURA 5.9 - Aceitação da R2P pelos Estados

	Grau de aceitação da norma			
	Alto	Moderado	Baixo	Nenhum
Saliência da norma no discurso	Os pilares 1 e 2 da R2P são amplamente aceitos	O Pilar 3 é amplamente criticado por causa de dúvidas processuais; Muitos Estados só o apoiam com reservas	Muitos Estados ainda não declararam abertamente sua posição sobre R2P	
Aplicação da norma		Aplicação seletiva dos três pilares da R2P pelo Conselho de Segurança	Nenhuma reação consistente às atrocidades, mas a R2P fornece o quadro normativo cada vez mais frequente	
Mudança nas instituições		Institucionalização inicial nacional e internacional dos pilares 1 e 2 (OSAPG-R2P, iniciativas de prevenção, Pontos Focais, grande participação em Diálogos Informais, Reunião Arria).	As iniciativas de reforma relacionadas com o Pilar 3 (RwP, restrição do veto) recebem apoio, mas ainda não estão implementadas	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no quadro desenvolvido por Gregor Hofmann (2015, p. 29).

Pelo quadro, observa-se que há uma considerável aceitação de que os Estados possuem a responsabilidade de proteger suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, e que isso é um elemento fundamental e estruturante de sua soberania (HOFMANN, 2015). Infere-se, também, que há uma responsabilidade subsidiária da comunidade internacional na proteção das populações circunscritas aos Estados. Conforme apontado por Hofmann, no quadro acima, a maior discordância entre os atores da comunidade internacional reside sobre a aplicação de ações sob o terceiro pilar da norma. Dessa forma, não é amplamente aceito, ou não existe um consenso geral, sobre as ações que a comunidade internacional podem realizar para auxiliar os Estados em suas obrigações, ou ainda confrontá-los (HOFMANN, 2015). Para o autor, existe apenas “uma concordância básica de que, em casos extremos, a comunidade internacional tem a responsabilidade de intervir” (HOFMANN, 2015, p. 30, traduzido pelo autor). Nesses casos, a seletividade,

oportunidade e conveniência ainda são características relevantes acerca da aplicabilidade da norma sob o terceiro pilar.

Por fim, retoma-se a noção de etapas de vida da R2P, incorporando a realidade empírica da participação crescente da sociedade civil no desenvolvimento normativo e os conhecimentos formulados por Hofmann (2015). Assim, verifica-se que os processos não se apresentam, necessariamente, por uma linearidade cronológica, uma vez que, por vezes, a norma volta a ser influenciada por característica e atores típicos da etapa “anterior”, pode-se pensar numa abordagem dimensional. Nessa perspectiva, propõe-se que as etapas seriam melhor compreendidas numa visão dimensional da evolução normativa, em que a primeira dimensão (etapa) está contida na segunda, e assim por diante. Assim, a terceira dimensão da fase evolutiva da norma conteria os aspectos de suas dimensões anteriores, sendo, também, influenciada por elas.

5.2 Qualificando o Empreendedorismo Normativo: um necessário balanço

Esta tese apresentou de forma detalhada os trabalhos dos empreendedores normativos nas três etapas de evolução normativa, e considera que esses atores seguem empreendendo ações nesse processo. Pode-se compreender os empreendedores normativos, nas lentes deste trabalho, como catalisadores normativos. Os catalisadores normativos seriam os atores que aceleram o processo de alteração dos elementos presentes e constitutivos de uma norma, fazendo com que ela avance de uma etapa para a seguinte. Por outro lado, é verdade que há reservas amplamente expressas pela comunidade internacional quanto à efetividade da norma.

Acredita-se, porém, que para finalizar as inferências realizadas, cabe qualificar os empreendedores normativos. Para isso, recorre-se a metodologia proposta por Derck Beach e Rasmus Brun Pedersen.

Beach e Pedersen (2013) apresentam uma formulação teórica sobre inferências causais qualitativas. Eles argumentam que existem condições necessárias e suficientes para gerar resultados, em termos de delineamento de processo. Para eles, “uma condição é necessária se a ausência dela impede um resultado, independentemente dos valores de outras variáveis, enquanto que se uma condição suficiente estiver presente, o resultado sempre acontecerá” (BEACH; PEDERSEN, 2013, p. 27, traduzido pelo

autor).²³⁵ Em síntese, pretende-se identificar no delineamento do processo de institucionalização, apresentados nos terceiros e quartos capítulos, quais foram os empreendedores normativos essenciais para a evolução da norma e quais podem ser enquadrados como atores complementares. Assim, se o empreendedor normativo for necessário, o ponto de institucionalização destacado só ocorre com a atuação desse ator político. No caso do empreendedor ser suficiente, observa-se que o resultado é um adensamento no processo de institucionalização.

Abaixo, apresentam-se os principais empreendedores normativos, qualificando-os entre atores que apresentam preponderantemente característica de “necessidade” para que o “evento” de institucionalização ocorra, e os atores que apresentam majoritariamente características de “suficiência” para que o “evento” aconteça (de acordo com os conceitos estabelecidos por Beach e Pedersen (2013), relacionando-os com as observações de Branquinho, Gomes e Murcho (2006) sobre condições causais suficientes e necessárias, em termos lógico-filosóficos).

O quadro não apresenta dados novos, uma vez que o desempenho de cada ator político normativo nos processos de institucionalização da norma de Responsabilidade de Proteger foram amplamente descritos e analisados no terceiro e quarto capítulos desta tese. Busca-se, no entanto, aprofundar o que foi estudado nos capítulos anteriores e analisar tais desempenhos (dados coletados pela tese) sob uma ótica de necessidade e suficiência causal, relacionado ao processo de institucionalização normativa. Para melhor explicar o quadro analítico, procurando não repetir do delineamento de processo já averiguado, selecionam-se alguns pontos de institucionalização para processar as análises acima propostas: a criação da ICISS (2001), a realização da Cúpula Mundial (2005), a criação e realização do primeiro debate informal anual específico sobre a norma de R2P

²³⁵ Nas palavras dos autores, “Em métodos comparativos, considera-se que as condições explicativas são necessárias, suficientes ou uma combinação das duas, como as condições do INUS [sigla em inglês (BRAUMOELLER E GOERTZ 2000, MAHONEY 2000, RAGIN 1998). Mackie considera as condições do INUS como uma condição insuficiente, mas necessária, de uma condição desnecessária, porém suficiente (1965). As condições necessárias são condições que devem estar presentes para que um resultado ocorra e onde a ausência de X resulte na ausência do resultado. Em contraste, a suficiência descreve uma situação em que uma condição (ou conjunto de condições) é capaz de produzir um resultado. Se X, então sempre resultado Y” (BEACH; PEDERSEN, 2013, p. 29-30, traduzido pelo autor). BEACH, D.; PEDERSEN, R.B. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Ann Arbor MI: University of Michigan Press. 2013. Ver Befani (2013) e Mackie (1974) para uma discussão da causalidade do INUS (*Insufficient but Necessary part of an Unnecessary but Sufficient conjunction*) e SUIN (*Sufficient but Unnecessary part of an Insufficient but Necessary disjunction*). BEFANI, B. Between Complexity and Generalization: Addressing Evaluation Challenges with QCA. **Evaluation**, v. 19, n. 3, p. 269–83, 2013. MACKIE, J.L. **The Cement of the Universe: A Study of Causation**. Oxford: Oxford University Press, 1974.

(2009), a realização de debate informal sobre a RWP (2012), e a realização de encontro sob a Fórmula Arria (2015). Entende-se que as narrativas e explicações realizadas a esses eventos (pontos de institucionalização) podem ser aplicadas aos demais, tendo em vista os estudos já realizados sobre cada um deles nos capítulos três e quatro.

Assim, infere-se do quadro a seguir que para o primeiro ponto de institucionalização, que foi estudado no terceiro capítulo - a criação da ICISS em 2001, Gareth Evans foi capaz de trabalhar na Comissão e adensar o ponto de institucionalização, ou seja, ser uma variável causal suficiente (para o ponto de institucionalização escolhido – a ICISS), se, e somente se o governo canadense tivesse patrocinado e apoiado a Comissão (dentro desta perspectiva, também considera-se como variável causal necessária o ativismo político normativo de Lloyd Axworthy²³⁶, ex-chanceler do Canadá, que na época trabalhou ativamente para a criação da Comissão e, posteriormente, para o amparo material e institucional na realização das reuniões, durante o ano de 2001); e se, e somente se, Kofi Annan o tivesse convidado a co-presidir a ICISS.²³⁷ Conforme visto no terceiro capítulo, além de eleger Evans co-presidente da Comissão, Annan foi ator fundamental para criar contexto político (dentro e fora da ONU) indispensável para a criação da Comissão. Portanto, consideram-se para o ponto de institucionalização ICISS empreendedores necessários o Canadá, Axworthy e Annan.

²³⁶ Reconhece-se que foi Axworthy que atuou conjuntamente com Annan para que, ao passo que os trabalhos para o desenvolvimento conceitual da R2P ocorresse em paralelo à ONU, uma vez que Annan em 2000 havia considerado grande dificuldade em construir um artifício político para tratar a questão de intervenção humanitária na Organização, posteriormente a proposta fosse inserida na agenda onusiana (BELLAMY, 2009; POLLENTINE, 2012).

²³⁷ A estrutura da frase acima apresentado é baseada nos estudos apresentados na Enciclopédia de Termos Lógicos-Filosófico (BRANQUINHO; GOMES; MURCHO, 2006, p. 158-159). Para os autores, “as noções familiares de CONDIÇÃO SUFICIENTE e CONDIÇÃO NECESSÁRIA podem então ser caracterizadas do seguinte modo. Sejam p e q frases, e C e D as condições por elas (respectivamente) introduzidas. Então a condição C é uma condição suficiente da condição D se, e só se, a frase condicional material \neg se p então q \neg é verdadeira; e a condição C é uma condição necessária da condição D se, e só se, a condicional material \neg se q então p \neg é verdadeira. E noções mais fortes podem igualmente ser caracterizadas nessa base, designadamente as noções de condição metafisicamente suficiente (necessária), condição nomologicamente suficiente (necessária) e condição causalmente suficiente (necessária). [...] Finalmente, (assumindo uma certa análise da relação causal), C é uma condição causalmente suficiente de D se, e só se, se C ocorresse, então D ocorreria; equivalentemente, C é uma condição causalmente suficiente de D se, e só se, a frase $p \rightarrow q$ é verdadeira (em que \rightarrow é o operador de condicional contrafactual). Finalmente, C é uma condição causalmente necessária de D se, e só se, se D ocorresse, então C ocorreria (ou, se C não ocorresse, então D não ocorreria); equivalentemente, C é uma condição causalmente necessária de D se, e só se, a frase $q \rightarrow p$ é verdadeira. JB” BRANQUINHO, J.; GOMES, N. & MURCHO D. (eds). **Enciclopédia de Termos Lógico-Filosóficos**. Martins Fontes: São Paulo, 2006.

FIGURA 5.10 – QUALIFICAÇÃO DOS EMPREENDEDORES NORMATIVOS²³⁸

PROCESSO CONTINUADO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NORMA DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER – DESTAQUE PARA EMPREENDEDORES NORMATIVOS																			
	EMERGENCIA DA NORMA				TIPPING POINT	EFEITO CASCATA e INTERNALIZAÇÃO													
	2001	2003	2004	2005		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015						
Institucionalização	ICISS Relatório ICISS	R2P - Engaging Civil Society Painel - Ameaças, Desafios e Mudanças	Relatório do Painel - Um mundo mais seguro	Relatório - Em Maior Liberdade - SGNU	Cúpula Mundial - A/RES/60/1 - § 138 - 140	GCR2P APR2P R2P CS Criação do cargo de Assessor Especial - R2P	ICRtoP Relatório SGNU - R2P - 1 Diálogo Informal AGNU - 1	CCR2P Relatório SGNU - R2P - 2 Diálogo Informal AGNU - 2	Relatório SGNU - R2P - 3 Diálogo Informal AGNU - 3	Encontro Informal - Rwp Relatório SGNU - R2P - 4 Diálogo Informal AGNU - 4	Relatório SGNU - R2P - 5 Diálogo Informal AGNU - 5	Relatório SGNU - R2P - 6 Diálogo Informal AGNU - 6	Relatório SGNU - R2P - 7 Diálogo Informal AGNU - 7 Reunião sob Fórmula Arria						
Empreendedores normativos	APR2P	Ban Ki-moon	Brasil	Canadá	CCR2P	Chile	CIVIC	Edward Luck	Espanha	Gareth Evans	GCR2P	HRW	ICG	ICRtoP	Jennifer Welsh	Kofi Annan	Lloyd Axworthy	WFM-IGP	

N Empreendedor normativo com aspectos mais fortes de "necessidade" para o acontecimento da etapa de institucionalização
S Empreendedor normativo com aspectos mais fortes de "suficiência" para o acontecimento da etapa de institucionalização
 Refere-se a período anterior ao início de sua participação no processo de institucionalização.

²³⁸ O quadro acima foi elaborado a partir das inferências de delineamento de processo examinadas, em detalhe, nos capítulos três e quatro deste trabalho. O quadro busca compendiar análises qualitativas apresentadas nos capítulos anteriores, por meio de uma abordagem causal de “necessidade” e “suficiência”.

Para o ponto de institucionalização – Cúpula Mundial, considerado nesta tese como ponto de inflexão na vida normativa da R2P, consideram-se variáveis causais (empreendedores normativos) necessários o governo do Canadá, Gareth Evans e Kofi Annan, e variáveis causais suficientes (empreendedores normativos que aprofundaram o nível de institucionalização, sem no entanto serem fundamentais para que o *tipping point* ocorresse) *Human Rights Watch*, e *World Federalist Movement - Institute for Global Policy*.

O Governo do Canadá foi o grande interlocutor entre as missões permanentes dos Estados membros em Nova Iorque e as expectativas da sociedade civil. Politicamente, juntamente com Kofi Annan, foi o grande patrocinador da R2P na Cúpula Mundial. Conforme o capítulo quatro, Annan cria uma retórica típica de empreendedorismo normativa que exalta a importância da Cúpula em 2005 como uma janela de oportunidade única para rever as estruturas da Organização e inserir novos temas na agenda do encontro. Annan insere no texto a ser apresentado na Cúpula propostas que já haviam sido amplamente debatidas no HLP de 2003 e em seu relatório de 2004. Evans, por sua vez, trabalhou politicamente para que o texto apresentado na Cúpula fosse palatável aos principais representantes de Estados e Governo do mundo, sem que a ideia de R2P apresentada pela ICISS em 2001 fosse completamente descaracterizada. Pela síntese exposta acima, entende-se que esses atores foram fundamentais (necessários) para que esse ponto de institucionalização da R2P ocorresse em 2005. O trabalho considera que tanto a HRW quanto o WFF-IGP desempenharam função predominantemente de suficiência. Estes atores e outros atores da sociedade civil foram responsáveis desde 2003 por estabelecer uma base consultiva junto a sociedade civil internacionalmente organizada para debater a R2P (ver R2P-CS, no terceiro capítulo). Conforme dito, o WFM-IGP foi parceiro do governo canadense em deflagrar articulações políticas necessárias entre ONGs e governos para materializar o projeto R2P-CS. Enquanto o governo canadense defendia a ideia nas instâncias onusianas, o WFM-IGP empreendia estratégias que visavam obter resultados bastante semelhantes ao “efeito bumerangue”. Para que o efeito cascata ocorresse, esses atores também desempenharam um papel muito relevante. Recordar-se que, ainda em 2005, Oxfam, CARE, *International Rescue Committee*, HRW, *International Save the Children Alliance*, *Refugees International*, WFM enviaram uma carta conjunta aos representantes permanentes do CSNU, instando-os a incluir uma referência à R2P em um projeto de resolução sobre a proteção de civis em conflitos armados. A HRW foi um ator da sociedade civil importantíssimo, que buscou pressionar o então futuro SGNU Ban a incorporar em sua agenda a norma de R2P. Dessa maneira, entende-se que as ONGs analisadas no quadro acima, apesar de não terem sido fundamentais para o acontecimento da Cúpula, tiveram característica predominantemente de “suficiência” para que esse ponto de institucionalização tivesse maior densidade.

Seguindo os exemplos de institucionalizado destacados do quadro 5.10 selecionados, observa-se que para a criação e realização do primeiro Diálogo Informal anual específico sobre a norma de R2P (2009) houve uma importante alteração na composição dos empreendedores normativos. Na ocasião, a harmonização entre os trabalhos de empreendedorismo normativo entre agentes onusianos e a sociedade civil ficou ainda mais evidente. Considera-se que para esse ponto de institucionalização o SGNU, Ban Ki-moon, e o SAR2P, Edward Luck, desempenharam função de empreendedorismo normativo com características típicas de “necessidade”, e que Gareth Evans, GCR2P, ICG e ICRtoP possuem características predominantemente de “suficiência”.

Ban Ki-moon comprometeu-se, logo no início de seu mandato a operacionalizar a norma, levou a cabo a proposta de criação do cargo de Assessor Especial para R2P, elegendo Luck para tal função. Ban e Luck reestruturaram conceitualmente a norma de R2P em três pilares, sem, no entanto, alterar a essência dos parágrafos 138, 139 e 140 do texto da Cúpula Mundial. A operacionalização do conceito dificilmente teria tido êxito sem o empreendedorismo normativo de ambos, materializado na elaboração do primeiro relatório anual sobre a nova norma em janeiro de 2009, e na organização do primeiro Debate Informal no seio da AGNU sobre a R2P. A organização dessa plataforma de persuasão e sociabilização foi desenvolvida numa articulação política entre Luck e atores da sociedade civil, especialmente GCR2P, ICG e ICRtoP. Como uma ponte entre o empreendedorismo normativo burocrático onusiano e atores do terceiro setor, encontra-se Evans, que, já na ocasião, era membro do ICG. Não parece forçoso afirmar que, apesar de Evans, GCR2P, ICG e ICRtoP não terem desempenhado função fundamental para a realização do Diálogo Informal, este ponto de institucionalização só teve importante densidade normativa para a comunidade global de ONGs pela participação assertiva desses atores em tal ocasião (ver capítulo quatro, subseção 4.4.3 desta tese). Foi a partir de então que pode-se afirmar que houve concretização de fato de uma rede transnacional de ativismo global em prol da R2P²³⁹, que trabalhou de maneira eficaz a ponto de estabelecer diálogos diretos com os Estados membro da ONU e organismos internacionais.

O destaque da realização de debate informal sobre a Responsabilidade ao Proteger, em 2012, busca realçar o empreendedorismo normativo desempenhado por agentes políticos no contexto pós-Líbia, ponto crítico de contestação normativa pela qual a R2P passou, dentro do marco temporal estabelecido por esta tese. Pelo quadro 5.10, entende como agentes políticos necessários para esse ponto de institucionalização o governo brasileiro e Edward Luck, e atores que desempenharam características predominantemente de “suficiência” foram Ban Ki-Moon, CIVIC, GCR2P e HRW.

²³⁹ Cabe recordar que, conforme o terceiro capítulo (em sua subseção 3.3.1), o trabalho para construção da rede de ativismo global para R2P tem início já em 2003 com o R2P-CS.

Já em 2011, o governo brasileiro havia criticado a forma como o mandato da resolução do CSNU 1973 havia sido articulado e, principalmente, a atuação da OTAN na Líbia. Em novembro, daquele ano, o Brasil fez circular uma nota conceitual esclarecendo o que o país entendia por RWP. Conforme visto no capítulo quatro (subseção 4.4.3), para debater o assunto, foi organizada uma discussão informal, em fevereiro de 2012, organizada pela Missão Permanente do Brasil, co-presidida pelo então chanceler brasileiro e pelo SAR2P, Luck. A própria organização desse evento junto à ONU atesta características claras de “necessidade” que tal atores desempenharam para que esse ponto de institucionalização ocorresse. Foi uma articulação política iniciada pelo Brasil, amplamente discutida por potências grandes e médias, e por grupo de países como o BRICS. Tal evento ocorreu por pressão política interna e externa à ONU. Portanto, considera-se que o empreendedorismo normativo do SGNU ocorreu de forma corroborativa ao desempenho de seu assessor. Conforme visto, a articulação política de Luck junto às missões permanentes em Nova Iorque e às ONGs foi notável. Ou seja, a essencialidade da ação direta de Ban, que foi observada nos eventos de 2009, não é encontrada nesta ocasião. Assim, o SGNU, CIVIC, GCR2P e HRW desempenharam função complementar aos empreendedores necessários, levando adensamento institucional ao evento. Também é verdade que a representação da sociedade civil na reunião levou o debate a toda rede transnacional de ativismo já estabelecida. Conforme estudado no capítulo quatro (subseção 4.4.3), a recepção institucional e normativa da ideia de RWP em diversos centros de pesquisa sobre a R2P é exemplo material de tal afirmação.

Por fim, considera-se relevante destacar a realização de encontro sob a Fórmula Arria, em 2015, que tratou de questões específicas de R2P. Destarte, nota-se que a ontologia do evento e dos atores envolvidos é bastante dissimilar em relação aos pontos de institucionalização abordados acima. Comparativamente aos outros eventos apontados no quadro 5.10, a reunião sob Fórmula Arria é a que mais envolve o CSNU, como órgão da estrutura da ONU, e por consequência, seus membros. Pelo quadro, entende-se que desempenharam função de “necessidade” Chile, Espanha, GCR2P e Jennifer Welsh, e apresentaram características predominantemente de “suficiência” Ban Ki-moon e Edward Luck.

Recorda-se que esse evento é desdobramento direto das discussões realizadas na quinta reunião anual da Rede Global de *Focal Point R2P*, em junho de 2015. Conforme visto no capítulo quatro (subseção 4.5), o encontro foi organizado pelos governos da Espanha, do Chile, em associação ao GCR2P e a Stanley Foundation. A articulação política para a realização da Reunião ocorreu por intermédio da Espanha e do Chile, então membros não permanentes do CSNU, e de Welsh, com a chancela política do SGNU. Desta forma, esses atores são considerados fundamentais para a ocorrência desse ponto de institucionalização. Conforme dito, entre os conferencistas

encontravam-se Jennifer Welsh, Edward Luck, como membro do Conselho Consultivo Internacional do GCR2P; e Luis Peral, Analista Sênior de Assuntos Globais e Estratégicos do *Club de Madrid*. Considera-se que a participação de Luck, como indivíduo, tenha característica predominantemente de “suficiência”, uma vez que o GCR2P, que possui características de “necessidade” para a realização de evento, não dependeu de Luck para sua participação institucional na Reunião. Tampouco, parece prudente dizer que Ban desempenhou função essencial para a ocorrência do evento, uma vez que a Reunião Arria foi desdobramento da Rede Global de *Focal Point R2P*, evento externo à ONU, recebida por membros dos CSNU. Tal afirmação não quer menosprezar a importância do apoio político do então SGNU para o evento.

A parte das características própria de cada um dos pontos de institucionalização acima examinados, pode-se inferir algumas noções gerais do quadro apresentado. De acordo com o quadro 5.10, na fase de emergência, pode-se considerar que Kofi Annan, Gareth Evans, Lloyd Axworthy, o governo canadense, além do *World Federalist Movement - Institute for Global Policy* foram empreendedores normativos essenciais. Dentre esses, destacam-se Annan e Evans que atuam em toda a etapa, com exceção da iniciativa da sociedade civil *R2P – Engaging Civil Society*. Em relação ao tipping point da norma (Cúpula Mundial de 2005), Annan e Evans podem ser considerados empreendedores essenciais, além do governo canadense, e o WFM-IGP e *Human Rights Watch* como empreendedores complementares.

Na etapa de deflagração do “efeito cascata” Annan também foi um empreendedor normativo essencial (no sentido das consequências imediatas à Cúpula Mundial), sendo sucedido por Ban Ki-moon, que demonstrou as mesmas características, e WFM-IGP como complementar (ao menos nos dois primeiros anos). Dando continuidade ao “efeito cascata” e iniciando com os processos de institucionalização, sociabilização da norma e internalização na burocracia onusiana, consideram-se essenciais: a) na ONU, Ban Ki-moon e Edward Luck; b) em termos de coalização informal, o Grupo de Amigos²⁴⁰, c) como Estado membro (individual) destaca-se o empreendedorismo normativo do Brasil, e d) na sociedade civil, o GCR2P e a ICRtoP. Na terceira fase do ciclo de vida²⁴¹ (especificamente, sobre a incorporação da norma no arcabouço institucional da ONU), considera-se Ban Ki-Moon e o Grupo de Amigos essenciais para a ocorrência do

²⁴⁰ O Grupo de amigos é um “ator híbrido” de grande importância para o desenvolvimento da R2P. Mas, pode ser mais facilmente entendido como uma rede de contatos, ou ainda como uma plataforma organizacional, do que como um empreendedor normativo específico (BELLAMY, 2013). Porém, vale a pena sublinhar a relevância que países como Canadá, Ruanda e Holanda na organização e desenvolvimento das atividades e ações do grupo.

²⁴¹ No quadro, a terceira fase está inserida dentro de uma perspectiva de “amplo” efeito cascata que busca destacar, principalmente as alterações no quadro burocrático da ONU. Certamente, as diversas resoluções do CSNU e da AGNU também marcam a fase de internalização normativa, mas por questões metodológicas não estão destacadas no quadro sobre qualificação de empreendedores normativos, que busca privilegiar o processo de institucionalização no quadro organizacional/burocrático da ONU e na sociedade civil.

processo. Não se pode deixar de mencionar na importância que Chile e Espanha tiveram na realização da reunião sob Fórmula Arria.

Finalmente, infere-se, em termos gerais, que os pontos de institucionalização da R2P referentes a criação de organizações não governamentais dedicadas especificamente à R2P envolve um número menor agente políticos onusianos. Este resultado era esperado, visto a descrição pormenorizada dos processos de criação dessas instituições na subseção 4.3.2. No entanto, conforme observado, a intercapilaridade entre os agentes da sociedade civil e as instâncias onusianas deve ser considerada, principalmente nas ações dos atores do terceiro setor junto à Organização.

Sublinha-se que a lista de agentes que atuaram na institucionalização da R2P é muito maior do que os acima apresentados. Ou seja, o quadro não pretende ser exaustivo. Quer-se, no entanto, apontar os empreendedores normativos mais relevantes, segundo a metodologia escolhida. Considera-se, ainda, que todos os empreendedores contidos no quadro tiveram influência (em ao menos em alguma das etapas apontadas) sobre a celeridade com que o processo de institucionalização ocorreu.

5.3 Rede de ativismo global

As redes transnacionais de interesses são importantes na defesa de políticas globais porque criam estruturas de integração para que as organizações possam compartilhar seus objetivos. Desde 2001, atores políticos buscaram estabelecer uma rede de ativismo global para a R2P. Quinze anos depois que o conceito foi forjado pela ICISS, pode-se afirmar que tal rede foi concretamente estabelecida e encontra-se em expansão.

A rede de ativismo global alterou o comportamento de atores da comunidade internacional, demonstrando o impacto político e os custos materiais da inação na política internacional. Essa rede de ativismo é formada por funcionários internacionais, especialistas, representantes da sociedade civil politicamente engajados, da academia, de integrantes de diversos governos etc. Ela se faz evidente, também de forma discursiva, conforme a oportunidade e conveniência. Tal rede de ativismo participa assertivamente de diversos fóruns importantes sobre a R2P: Diálogos Informais no âmbito da AGNU, em reuniões informais do CSNU, como o caso da Fórmula Arria, em projetos de contextos regional e local que buscam fortalecer a implementação da norma, considerando a diversidade sociopolítica de cada localidade. Os projetos dessa rede

monitoram áreas de conflito, informam governos sobre os desdobramentos da norma, educam agentes políticos, persuadem tomadores de decisões.

Ocasionalmente, as organizações internacionais intergovernamentais são aliadas às ONGs e vice-versa, como se observou no caso da Responsabilidade de Proteger. Fundamental, porém, é observar a característica de estabelecimento de uma rede transnacional de ONGs. O trabalho das organizações não governamentais ICRtoP, GCR2P, APR2P e CCR2P, concentram-se especificamente no reconhecimento e fortalecimento da R2P como uma norma, ou um conjunto de normas internacionais obrigatórias, seja em termos globais, regionais ou locais. Percebe-se que elas atuam de forma ativa, corroborativa e complementar.

Nesse sentido, as ideias inferidas neste trabalho sobre o ativismo político transnacional e as estratégias percorridas pelos atores para obter um efeito bumerangue são essenciais para compreender a forma com que se estruturam os agente empreendedores da R2P. Assim, as ONGs se uniram e formaram conglomerados ou até mesmo uma densa comunidade epistêmica para buscar desenvolver, adensar e institucionalizar uma norma internacional.

Devido à interação de agentes governamentais, funcionários internacionais, ONGs e especialistas, estabeleceu-se uma rede de interesses que agrupa diversos indivíduos para promover a R2P na AGNU, no CSNU e na comunidade internacional como um todo. Essa rede busca desenvolver estratégias para a implementação da norma tanto globalmente quanto regionalmente, combinando advocacia, conscientização e capacitação de agentes empreendedores da R2P. Algumas ONGs “fundiram-se” para promover uma voz mais poderosa, dedicada à prevenção e à suspensão de atrocidades em massa, como no caso do ICRtoP e GCR2P.

Recorda-se que a disseminação de informações e conhecimentos também é essencial para o desenvolvimento de normas. Uma das principais funções dessas organizações não-governamentais é a divulgação de informações sobre a norma de R2P mediante relatórios, conferências, estudos, análises de pesquisa, publicações e debates.

Dentro da rede transnacional de interesse para a promoção da R2P, identificam-se dois subgrupos: indivíduos que anteriormente estavam em posições de destaque internamente nos governos, na ONU, em organismos regionais, mas recentemente se aposentaram; e agentes que trabalham para ONGs, organizações de mídia, universidades ou grupos de reflexão que tentam influenciar os governos mediante seu trabalho de persuasão (HERRO, 2015).

Argumenta-se que o caso da rede transnacional para promoção da R2P a intercapilaridade identificada, mediante sobreposições de funções de indivíduos vinculados às organizações, é uma característica relevante para o fortalecimento institucional da R2P.

Por exemplo, o Secretariado Internacional do WFM-IGP serve como Secretaria para três programas, incluindo a Coalizão para o Tribunal Penal Internacional, a Coalizão Internacional para a Responsabilidade de Proteger e o Programa Internacional de Governança Democrática. Recorda-se que a organização participou ativamente da criação da ICRtoP, e, atualmente, ainda secretaria o programa no mais alto nível.

Conforme estudo de Kashyap (2016), as organizações estão ligadas não apenas pelo tema da R2P, mas também por alguns membros comuns:

Mohamed Sahnoun e Gareth Evans foram co-presidentes do ICISS e são os co-presidentes do Conselho Consultivo Internacional do Centro Global para a Responsabilidade de Proteger; Gareth Evans junto com Ramesh Thakur foram membros da ICISS e são patronos do Centro Ásia-Pacífico para Responsabilidade de Proteger; Simon Adams, Diretor do GCR2P está no Conselho Consultivo Internacional da AP-R2P; Lloyd Axworthy, presidente da WFM-IGP é um patrono do GCR2P e do APR2P (KASHYAP, 2016, p. 150, tradução do autor).

Ou seja, dentro da rede transnacional de interesse, a presença desses indivíduos nas várias ONGs sugere a existência de uma rede transnacional que, por si só, conecta vínculos entre ideias aparentemente dispersas (KASHYAP, 2016). Verifica-se, assim, que ICRtoP, GCR2P, APR2P e CCR2P fazem parte de um conglomerado de ONGs. De maneira menos explícita, também participa desse processo a *Human Rights Watch*. Em dezembro de 2006, numa carta aberta ao Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, a entidade colocou a R2P no topo do que ela argumentou que deveria ser a agenda da ONU. A carta afirma que "o reconhecimento da responsabilidade de proteger (R2P) foi em certo sentido a culminação do mandato de Annan como Secretário-Geral" e o desafio de Ban Ki-Moon era "tornar o princípio acordado uma realidade". (HRW, 2006, traduzido pelo autor).

Recorde-se que Elizabeth Seuling é diretora-gerente da *Human Rights Watch* no Departamento de Desenvolvimento e Divulgação e membro do Conselho Administrativo do *Center for Civilians in Conflict*²⁴². Porém, cabe ressaltar que o Centro (antiga CIVIC) pouco se assemelha às outras organizações acima, uma vez que não busca promover e implementar a R2P especificamente.

Parece, portanto, que o envolvimento das organizações da sociedade civil com a ONU em questões referentes à R2P vai além de uma simples estratégia de grupo de interesse ou de lobby; elas fazem parte da própria política de desenvolvimento normativo da R2P. Devido à sua

²⁴² Informação disponibilizada pela própria organização. Disponível em <<http://civiliansinconflict.org/who-we-are/our-team/our-board-of-directors/>>. Acesso 8 dez. 2016.

composição e membresia, pode-se inferir que elas são uma sorte de extensão das Nações Unidas para a questão da R2P.

Conforme já mencionado anteriormente, foram Conselheiros Especiais para a Prevenção de Genocídio Francis Deng, em 2007, e Adama Dieng, em 2012, e como Conselheiros Especiais para a Responsabilidade de Proteger Edward Luck, em 2008, e Jennifer Welsh, em 2013. Não coincidentemente, integram Conselho Consultivo Internacional do Centro Global para a Responsabilidade de Proteger Francis M. Deng, Edward C. Luck, Jennifer Welsh²⁴³; e do Conselho Consultivo Internacional da *Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect* fazem parte Edward C. Luck; Jennifer Welsh (KASHYAP, 2016)²⁴⁴. A composição comum entre os funcionários da ONU para o tema de prevenção de genocídio e da R2P aponta uma inter-relação quase que “promiscua”. Ou seja, essas organizações não são entidades discretas que pretendem meramente reivindicar ideias perante a comunidade internacional.

O argumento sustentado nesta tese afirma que a sociedade civil desempenhou papel relevante no ciclo de vida da norma da R2P. Postula-se que a estreita cooperação entre sociedade civil, indivíduos, funcionários governamentais e o Secretariado da ONU possibilitou a evolução comparativamente rápida da R2P de uma ideia para uma norma política que, em tese, está cada vez mais incorporada no sistema onusiano, apesar do substancial ceticismo dentro da comunidade de Estados. A participação assídua de ONGs nos Diálogos Informais e a realização do encontro sob Fórmula Arria são exemplos de tal afirmação.

²⁴³ Como exemplo adicional, aponta-se que Jennifer Welsh é membro do GCR2P, CCR2P e APR2P. Entre os membros do Comitê Diretor do ICRtoP inclui-se a APR2P como uma das organizações.

²⁴⁴ A autora fornece diversos outros exemplos, como o fato de “alguns dos indivíduos associados a essas três organizações [GCR2P, ICRtoP e APR2P] também serem membros de outras ONGs internacionais que se associam ao OSAPG. Exemplos: ex-Conselheiros Especiais junto ao OSAPG, Francis Deng, Edward Luck e Juan Mendez constarem no Conselho de Diretores do Instituto Auschwitz para a Paz e a Reconciliação; já o Conselho Consultivo do *Genocide Watch* inclui o SAPG Adama Dieng; constam no Conselho Consultivo da Coalizão ICC Juan Mendez, Lloyd Axworthy e Kofi Annan; e o presidente emérito do *International Center for Transitional Justice* ser Juan E. Mendez” (KASHYAP, 2016, p. 151, traduzido pelo autor).

5.4 Formação de Comunidade Epistêmica

Comunidades epistêmicas são redes de especialistas com conhecimento reconhecido em um domínio específico. Os componentes dessa rede de contato costumam estabelecer uma agenda de trabalho para divulgar suas propostas, buscando persuadir outros atores. Como observou-se no segundo capítulo, esses indivíduos, espalhados por diversas localidades, compartilham um conjunto de crenças normativas (HAAS, 1992). Considera-se que, de forma mais acentuada, nos últimos dez anos, “uma comunidade engajada de acadêmicos, profissionais e redes de ativismo impulsionou a evolução normativa da R2P” (PROTECTIONGATE, 2013, traduzido pelo autor)²⁴⁵.

Concomitantemente ao desenvolvimento de uma rede de ativismo transnacional, foi se consolidando uma ampla rede de pesquisa sobre a R2P. Esses profissionais, não restritos ao domínio da academia, buscam aprofundar o conhecimento sobre a norma e sobre formas de sua implementação, e de como divulgá-las. Ao fundamentá-la, os integrantes da comunidade epistêmica pretendem que de alguma forma suas propostas tenham impacto e constringam o comportamento de atores da comunidade internacional. Grant Marlier (2014) exemplifica que dizendo “as comunidades epistêmicas podem ser bem-sucedidas em mudar ‘mentes coletivas’ usando os meios de comunicação de massa para mostrar o sofrimento dos outros” (MARLIER, 2014, p. 53, traduzido pelo autor). Para ele, “no caso da R2P, uma comunidade epistêmica cresceu em torno de uma ideia de proteger as pessoas contra o genocídio, e impulsionou o Conselho [de Segurança] e os Estados-membros a expandir seu círculo de proteção” (MARLIER, 2014, p. 64).

A constituição desta rede teve início com os trabalhos da ICISS, mas, de forma mais concreta, constata-se que, a partir da criação do GCR2P em 2008, costuram-se relações mais densas e permanentes. Apreende-se, também, que essa nova rede acaba por assimilar integrantes ou até mesmo outras redes de pesquisa já existentes como por exemplo o caso de especialistas sobre intervenção humanitária (MARLIER, 2014).

Não coincidentemente, a comunidade epistêmica de R2P está intrinsecamente relacionada aos principais empreendedores normativos analisados.

Além de importante consolidação científica, a comunidade epistêmica pode agir como agente político. Para Marlier, por exemplo, a célere incorporação da R2P no arcabouço normativo do CSNU ocorreu por duas principais razões “uma comunidade epistêmica empurrando o Conselho para se tornar mais empático e altruísta, e os membros do Conselho que desejavam adquirir status

²⁴⁵ **PROTECTIONGATE**. Australia and the Responsibility to Protect, October 25, 2013. Disponível em <<https://protectiongateway.com/2013/10/25/australia-and-the-responsibility-to-protect/>>. Acesso 3 abr. 2017.

social” (MARLIER, 2014, p. 3, traduzido pelo autor). Na explicação do autor, “a comunidade epistêmica apresentou aos membros do CSNU a opção de expandir o círculo de proteção do Conselho e ganhar status social ao fazê-lo (MARLIER, 2014, p. 3, traduzido pelo autor)²⁴⁶. Esse é um dos diversos exemplos apresentados nesta tese que destacam o quão importante pode ser a concretização de uma comunidade epistêmica.

A partir de dois grandes *think tanks* globais, de um regional e outro nacional, é possível desvendar como se articula a comunidade epistêmica sobre a R2P. São eles: GCR2P, ICRtoP, APR2P e CCR2P. Seria inútil repetir todos os indivíduos que desenvolveram empreendedorismo normativo nesse momento, uma vez que já foram analisadas com profundidade em seções e capítulos anteriores. Mas, cabe frisar que todos são considerados membros da comunidade epistêmica.²⁴⁷ São inúmeros os profissionais, pesquisadores, estudantes e articuladores membros da comunidade epistêmica. O que se faz aqui é apontar alguns indivíduos que possuem destaque.

O *Global Center for Responsibility to Protect* possui dois escritórios, um em Nova Iorque e outro em Genebra. A sede nos Estados Unidos está vinculada ao *Ralph Bunche Institute for International Studies, The Graduate Center*, na CUNY (Universidade da Cidade de Nova Iorque). Nesse núcleo pode-se destacar Thomas G. Weiss, professor da *Raph Bunche Institute for International Studies*, e pesquisadores ligados ao GCR2P, propriamente dito, Simon Adams, Dominique Fraser, Sarah Hunter, Nadira Khudayberdieva, Juliette Paauwe e Anna Samulski. Também em Nova Iorque, pode-se sublinhar o *Columbia Global Policy Initiative* da Universidade de Columbia que também realiza ocasionalmente ações em prol da R2P. Junto ao instituto, destacam-se Michael Doyle, Maggie Powers.²⁴⁸

A *International Coalition for the Responsibility to Protect*, encontra localizada junto ao *World Federalist Movement - Institute for Global Policy*, e é mais voltada para a rede de ativismo

²⁴⁶ Segundo Grant Marlier, “a institucionalização da R2P, portanto, é resultado do trabalho de pessoas como Francis Deng, Roberta Cohen, Gareth Evans, Mohamed Sahnoun, Gisèle Côté-Harper, Thomas Weiss, Kofi Annan e muitos outros que formaram uma comunidade epistêmica” (MARLIER, 2014, p. 4). MARLIER, Grant. **Expanding the Circle of Protection: The Evolution of Use of Force Norms within the UN Security Council**. 2014. Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. BOSTON UNIVERSITY, 2014.

²⁴⁷ Alex Bellamy destaca algumas organizações da sociedade civil que atualmente têm desenvolvido importante função na promoção de pesquisas e práticas sobre R2P. De forma não exaustiva, o autor cita: “a *Stanley Foundation, Oxfam International, NUPI, o Kofi Annan International Peace Training Centre, o Centre for Non-Traditional Security, o International Peace Institute, o Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict (ELAC), a Hans Seidel Foundation, o South African Institute for International Affairs, o Institute for Security Studies (South Africa), e a UN Associations of Canada, Denmark, Sweden, the UK and the US*”. (BELLAMY, 2013, p. 22). Esses centros e associações incentivam a comunidade epistêmica de Responsabilidade de Proteger. O autor ainda coloca em evidência: “*International Coalition on RtoP, Global Centre for RtoP, Asia Pacific Centre for RtoP, Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities, Montreal Institute for Genocide and Human Rights Studies (MIGS), Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation (AIPR)*”. BELLAMY, Alex. **The Responsibility to Protect: Towards a “Living Reality”**. United Nations Association-UK, April 2013.

²⁴⁸ Informações disponíveis em < <http://www.globalr2p.org/>>. Acesso em 01/05/2017.

transacional do que para uma comunidade científica. Certamente, os membros da coalizão, assim como os representantes de suas instituições, também são componentes da comunidade epistêmica como um todo. Na ICRtoP, pode-se destacar: William Pace, Megan Schmidt, Angela Patnode, Sapna Chhatpar Considine, Jelena Pia-Comella, Kirsten Meersschaert, Ryan Hallock.²⁴⁹

O *Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect*, encontra-se localizado junto à *University of Queensland*, na Austrália, empreende pesquisa científica e ações políticas para melhor divulgar e implementar a R2P na região.²⁵⁰²⁵¹ A organização também estabelece parceria com a *Griffith University* e o *Consortium of Non-Traditional Security Studies in Asia (NTS-Asia)*, além de GCR2P e ICRtoP. Junto ao APR2P, pode-se destacar: Alexander Bellamy, Arna Chancellor, Mark Love, Noel Morada, Noel Morada, Phil Orchard e Tim Dunne.²⁵²

Por fim, dentro desta brevíssima amostragem de membros da comunidade epistêmica de R2P, considera-se *The Canadian Centre for the Responsibility to Protect*, iniciativa nacional, dedicada ao tema, que está localizada junto ao *Munk School of Global Affairs* na *University of Toronto*.

Uma característica bastante importante em relação tanto a Rede de Ativismo Transnacional (ou ainda global) quanto a Comunidade Epistêmica (que por vezes estão entrelaçadas, conforme já apontado) é o fluxo de informações entre os diversos atores. O intercâmbio de informações e conhecimento é essencial para as mais diversas atividades da rede de ativismo ou da comunidade científica. Institucionalmente, pode-se afirmar que a Federação Mundial

²⁴⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/>>. Acesso 1 maio 2017.

²⁵⁰ Informações disponível em < <https://r2pasiapacific.org>>. Acesso 1 maio 2017.

²⁵¹ Pou Sovachana, Director Adjunto do Instituto Cambojano para a Cooperação e a Paz, busca evidenciar a relevância da comunidade epistêmica para a R2P, tomando como exemplo o desenvolvimento do chamado *R2P toolkit*. Para ele, “um grande número de acadêmicos participam da Coalizão Internacional pelo Direito de Proteger (ICRP), que busca aumentar a conscientização global e endossar a R2P, ao mesmo tempo em que visa parar ou prevenir genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Os acadêmicos formam um núcleo da comunidade epistêmica da sociedade civil internacional dentro da comunidade internacional e dos movimentos transnacionais. Como tal, os acadêmicos são cruciais para o segundo pilar da R2P em termos de assistência internacional e capacitação. Através de workshops, mídia social, publicação de literatura e palestras, os acadêmicos podem se conectar com membros da sociedade civil e funcionários do Estado, a fim de construir coalizões para traduzir R2P de ‘palavras em ações’ no que diz respeito à prevenção da atrocidade em massa” (SOVACHANA, 2015, p. 2). SOVACHANA, Pou. Promoting and Advancing the Responsibility to Protect in Cambodia: What Role for Academia. Presentation. In: **The Responsibility to Protect at 10: Progress, Challenges and Opportunities in the Asia Pacific Conference**. Phnom Penh, Cambodia 26-27 February 2015. Ver também Toolkit disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4718-icrtop-launches-new-toolkit-on-the-responsibility-to-protect>>. Acesso em 1 maio 2017.

²⁵² O APR2P participa do Asia Pacific Partnership for Atrocity Prevention (APPAP), que conta com parceiros como *Altsean – Burma*, *ASEAN Parliamentarians for Human Rights*, *Ateneo de Manila University*, *Manila*, *Cambodian Institute for Cooperation and Peace*, *Centre for International Law*, *Korean National Diplomatic Academy*, *Seoul*, *Centre for Non-Traditional Security – Nanyang Technical University*, *Singapore*, *Global Centre for the Responsibility to Protect*, *Habibie Centre*, *Human Rights Working Group – Indonesia*, *Humaniti Malaysia*, *Institute for Peace and Democracy – Bali*, *Initiatives for International Dialogue – The Philippines*, *Research Centre on the UN and International Organizations – Beijing Foreign Studies University*.

das Associações das Nações Unidas (WFUNA)²⁵³ fornece suporte no sentido de facilitar o fluxo de informações. Conforme, Stefan Wermenbol (2012) embora a WFUNA não seja uma rede ativismo ou comunidade epistêmica específica para a R2P, mas o é em termos de Nações Unidas em geral, ela facilita o contato entre os atores interessados em promover a norma. Aliás, adicionalmente, aponta-se que a própria WFUNA possui projeto chamado - *The Responsibility to Protect – Mobilizing Public and Political Will*, “uma ferramenta que pode empoderar a sociedade civil para responsabilizar os governos pelo compromisso que fizeram para evitar atrocidades em massa e pressionar para a ação quando necessário” (WFUNA)²⁵⁴. No que tange a R2P, a WFUNA trabalha em dois níveis de atividades para mobilizar vontade pública e política:

a) Treinamento de UNA através de oficinas, capacitação, material educativo e interativo na web sobre como usar o R2P como uma ferramenta para defender a proteção civil e melhor dialogar com governos, sociedade civil, comunidade acadêmica e ONU sobre a questão da R2P; b) Apoiar as UNAs na promoção da R2P na sua própria sociedade civil como uma estrutura para a prevenção da atrocidade em massa. Como parte do projeto, as UNAs irão disseminar informações e materiais educacionais, advogar junto aos governos, partidos políticos e grupos de interesses e estimular a mídia a aumentar a exposição pública sobre à R2P dentro de cada contexto local. (WFUNA)²⁵⁵

O WFUNA pode ser compreendido como um projeto que busca reformas domésticas e regionais para divulgar e implementar, sobretudo, o primeiro pilar da R2P. Assim, “a norma é difundida através da fabricação de novas instituições que podem advogar pela norma” (WERMENBOL, 2012, p. 87).

Esses e tantos outros empreendimentos sociais e científicos que abrigam os mais diversos membros da comunidade epistêmica sobre Responsabilidade de Proteger realizam inúmeras pesquisas e publicações, tais como relatórios sobre a implementação da norma e sobre zonas de conflito, organizam conferências, palestras, cursos, workshop etc. Certamente, pode-se afirmar que a R2P conta, atualmente, com uma densa e vasta comunidade epistêmica na qual atuam os empreendedores normativos. A própria existência desse fenômeno fortalece a concepção de que

²⁵³ De acordo com a própria organização: “A Federação Mundial das Associações das Nações Unidas (WFUNA) é uma organização global sem fins lucrativos que representa e coordena uma associação de mais de 100 Associações Nacionais das Nações Unidas (UNAs) e seus milhares de constituintes. Guiados por uma perspectiva própria de Organização das Nações Unidas como sendo uma força poderosa no enfrentamento de desafios e oportunidades globais comuns, a WFUNA trabalha para fortalecer e melhorar as Nações Unidas. Conseguimos isso através do engajamento de pessoas que compartilham uma mentalidade global e apoiam a cooperação internacional - cidadãos globais. O Secretariado da WFUNA é baseado no *One UN Plaza* em Nova Iorque e no *Palais des Nations* em Genebra, na Suíça. Temos também escritórios em Seul, Coréia e Bruxelas, Bélgica”. **THE WORLD FEDERATION OF UNITED NATIONS ASSOCIATIONS** (WFUNA). Disponível em <<http://www.wfuna.org/about-us>>. Acesso 1 maio 2017.

²⁵⁴ Disponível em <<http://www.wfuna.org/about-us>>. Acesso em 01/05/2017.

²⁵⁵ Disponível em <<http://www.wfuna.org/about-us>>. Acesso em 01/05/2017.

a institucionalização da norma configura-se muito além de cargos, resoluções e burocracias institucionais.

5.5 Análises parciais e síntese dos argumentos

A célere trajetória institucional da Responsabilidade de Proteger demonstra a relevância que os empreendedores normativos tiveram e seguem tendo nesse processo, que se apresenta como dinâmico e fluído. Corroborando a ideia, Alex Bellamy afirma que,

Nascida de uma convicção compartilhada de que a comunidade internacional deve agir melhor na proteção de populações de cometimentos de crimes que chocam a consciência humana, R2P percorreu um longo caminho em um espaço de tempo muito curto. Hoje, a R2P é fundamental para a maneira como a comunidade internacional pensa e responde ao problema do genocídio e das atrocidades em massa (BELLAMY, 2013, p. 39, traduzido pelo autor).

O processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger continua dinâmico. O amplo detalhamento da institucionalização da R2P não busca ofuscar os desafios que os empreendedores normativos devem enfrentar. Observou-se também que o contínuo processo de institucionalização e empreendedorismo normativo decorre das contestações pelas quais a norma passa. Acredita-se que não há que se pensar num processo de desconstrução normativa. Pelo contrário, as contestações à norma têm demonstrado um processo de amadurecimento e consolidação da mesma. Bellamy faz uma interessante comparação: a “R2P mostrou-se diferente de um precioso vaso que pode ser exibido ao bordo de um lareira [num sentido figurado]” (BELLAMY, 2013, p. 39, traduzido pelo autor). A ideia de R2P remete a princípios que podem ser efetivamente usados na práxis política para o

Bom efeito em nome da humanidade comum. Como um vaso, porém, um princípio que é usado em circunstâncias difíceis, estando susceptível de ser manchado, riscado e rachado. Estes são os riscos de sua relevância. O vaso, e o princípio, precisarão ser ocasionalmente reparados e reconstruídos (BELLAMY, 2013, p. 39, traduzido pelo autor).

Se for possível afirmar com firmeza que a R2P é uma norma política bastante consolidada, também é fato que carece maior empreendimento político no reforço e aceitação do terceiro pilar.

A ausência do emprego da norma na crise síria até 2015 revela que esse ainda é um empreendimento de difícil cumprimento. A crise síria leva a um “efeito cascata” de contestação normativa, não somente em relação à R2P. Ainley (2015) recorda que na crise humanitária do país,

tanto TPI quanto R2P têm falhado. Ambos falham por falta de engajamento político do P-3. A falta de peremptoriedade nos dois casos circunscreve o processo de tomada de decisão aos meandros políticos do CNSU, e a sua decorrente seletividade na aplicação das normas (AINLEY, 2015).²⁵⁶

Nesse sentido, a possibilidade do uso do veto pelo P-5 tem barrado o emprego do terceiro pilar da norma no contexto pós-Líbia. No entanto, cabe sublinhar, com um otimismo cercado de bastante cautela, que a reforma de métodos de trabalho do CSNU pode trazer novo fôlego para o tema. A realização de um encontro sob a Fórmula Arria em 2015 é bastante relevante para o amadurecimento de critérios para o emprego da força sob os auspícios da norma.

Cabe também destacar que o terceiro pilar remete a uma gama de ações possíveis que vão muito além do uso da força militar. Corroborando a reunião de 2015 entre membros do CSNU e representantes da sociedade civil, que, aliás, é fruto de um encontro na forma de *Focal Point* no mesmo ano, que versou sobre medidas não violentas, amparadas no terceiro pilar, que possam atingir resultados razoáveis para institucionalização da norma no médio prazo. Esse tipo de ação busca realizar uma pressão social sobre o P-5, para que esses países aceitem sua responsabilidade de não vetar a proteção de populações na eminência de sofrer graves violações de direitos humanos em conflitos armados.

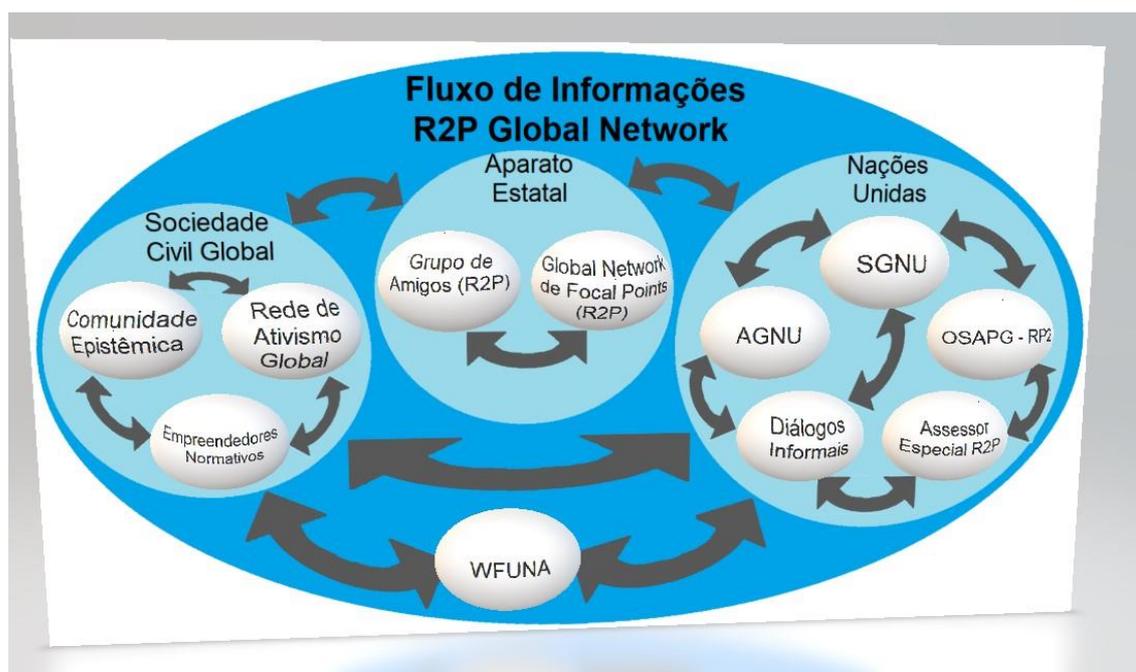
Outro passo importante no avanço da institucionalização da R2P nas Nações Unidas seria a inserção oficial do tema na agenda da AGNU. Até o momento, graças ao empreendedorismo normativo de Ban Ki-moon, Edward Luck e Jennifer Welsh, apenas os Diálogos Informais têm registrado um debate mais legítimo sobre a norma. Nesse aspecto, o Grupo de Amigos pode desempenhar função necessária para desdobramentos institucionais futuros.

Ao examinar o empreendedorismo normativo de 2001 a 2015 percebe-se uma possível diminuição da preponderância da função do SGNU na qualidade de empreendedor necessário para o avanço da institucionalização. Afirma-se isso, visto que a norma conta com amparo administrativo junto ao Escritório de Prevenção de Genocídio e Responsabilidade de Proteger com a publicação anual de um relatório sobre o assunto e com o subsequente Diálogo Informal, que apontam para prática consolidada na Organização. Pensa-se, que, nesse cenário, a relevância dos dois grandes *think tanks* examinados e certas articulações políticas, como o Grupo de Amigos da R2P, possam desempenhar papel cada vez mais relevante na trajetória evolutiva da norma.

²⁵⁶ Para Ainley, “no momento, a seletividade, o duplo padrão e a incerteza, são o preço que pagamos por ter qualquer ação humanitária nos assuntos internacionais, e não há evidência de vontade política suficiente para mudar isso. Em situações em que os crimes de atrocidade estão sendo cometidos, o único órgão capaz de responder é o CSNU, que está lentamente e de forma inconsistente em direção ao apoio das normas do TPI e da R2P” (AINLEY, 2015, p. 19, traduzido pelo autor). AINLEY, Kirsten. The responsibility to protect and the International Criminal Court: counteracting the crisis. *International Affairs*, v. 91, n.1, p. 37-54, 2015.

O fluxograma abaixo resume e ilustra a forma de comunicação desenvolvida pelos empreendedores normativos no fortalecimento dos processos de institucionalização da R2P.

FIGURA 5.11 – FLUXOGRAMA DE INFORMAÇÕES DA COMUNIDADE GLOBAL DE R2P.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Stefan Wermtenbol (2012, p. 110).

A figura demonstra o fluxo de informação entre os principais empreendedores normativos a fim de realizar pressão social nos Estados membros, na burocracia onusiana e na própria sociedade civil. Tal conformidade demonstrou atingir avanços notáveis nesse sentido. Infere-se que existe um diálogo direto dos atores da comunidade científica com as ONGs e com o Secretariado das Nações Unidas. Na prática, isso resultou na elaboração de relatórios do SGNU que discutissem a norma de forma estruturada, na realização de Diálogos Informais construtivos, em reuniões interministeriais, na formação de Grupo de Amigos, na elaboração de *Focal Points*, etc.

Atualmente, pode-se destacar que atores da sociedade civil como GCR2P, ICRtoP, APR2P e CCR2P seguem desenvolvendo empreendedorismo normativo, com destaque para questões em torno de desenvolvimento de um alerta rápido para crises e da implementação de ferramentas de prevenção de atrocidades. Essas ONGs realizam tal feito em nível global, regional e local. Entende-se, pelo que foi examinado, que o GCR2P e ICRtoP possuem maior facilidade de atuação junto à burocracia onusiana e às representações dos Estados membro em Nova Iorque.

O projeto *R2P Focal Point* representa, na atualidade, um elo bastante forte no empreendedorismo normativo das ONGs com representantes governamentais de alto escalão. É uma importante ferramenta para o adensamento da norma, a divulgação de seu conteúdo e a implementação nos diversos níveis político. O R2P Focal Points revela uma poderosa rede global de ativismo. Uma lista, disponibilizada pelo GCR2P, em 22 de julho de 2016, contendo os membros

da *Global Network of R2P Focal Points* à época, pode ser vista no Anexo III. Sobressai, dessa lista, que nem o Brasil tampouco o Canadá fazem parte da Global Network.

De fato, o trabalho conjunto dessa grande variedade de atores da *Global Network of R2P Focal Points* e ações empreendidas por eles aponta para a melhor forma com que a R2P pode seguir sua institucionalização e implementação.

Em relação ao empreendedorismo normativo realizado por Estados, identifica-se que tanto o Canadá quanto o Brasil desempenharam, em diferentes proporções, papel importante para a institucionalização da norma. O Canadá pode ser considerado um empreendedor necessário enquanto o Brasil desempenhou atuação suficiente. Porém, ambos os países apresentam, atualmente, enorme distanciamento no ativismo político da norma, em grande medida por razões políticas domésticas. É interessante apontar que mesmo o Brasil tendo desempenhado função complementar a outros empreendedores normativos, sua postura construtiva sobre a norma repercutiu positivamente em outras potências do sul global, como Índia e África do Sul. Até mesmo a China, após a realização do encontro informal sobre a Responsabilidade ao Proteger, prontificou-se a desenvolver seu próprio conceito de Proteção Responsável, que teve recepção bastante inferior se comparada à RwP.

Cabe destacar que tanto Chile quanto Espanha constam na lista de *Global Network Focal Points* (Anexo III). Esses dois atores parecem estar assumindo as funções de outros países como empreendedores normativos, sobretudo a partir do ano de 2015.

Por fim, vale sublinhar a importância que a rede de ativismo efetivamente global e a consolidação de uma comunidade acadêmica crítica teve para norma. Os atores globais relacionam-se em rede e produziram um efeito de catálise normativa no processo de institucionalização da R2P notável. Nos dez anos após a Cúpula Mundial, observou-se uma célere recepção dos princípios a que a R2P se remete em diversas instâncias governamentais, multilaterais e na sociedade civil. A abundância na produção acadêmica sobre a R2P é reflexo da seriedade com que a norma tem sido tratada criticamente pela comunidade epistêmica.

Infelizmente, todo esse arcabouço normativo criado por atores políticos não é o suficiente para impedir crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Muito menos logrou que a norma fosse aplicada com menos seletividade.

O GCR2P publica bimestralmente um relatório de monitoramento de crises – *R2P Monitor*. Em sua vigésima quarta edição, de 15 de novembro de 2015, apresenta as situações de

risco em três categorias²⁵⁷: a) crises atuais – os crimes de atrocidade em massa estão ocorrendo e faz-se necessário uma ação urgente. Estão nessa situação: Síria, Iraque, Iémen, Sudão, Lago Bacia do Chade (Boko Haram), Birmânia / Myanmar (países de cor marrom, na figura). b) A situação está avançando para um limiar crítico e o risco de cometimento de crimes de atrocidade em massa em um futuro próximo é muito elevado se não forem tomadas medidas preventivas eficazes. Encontram-se nessa situação: Burundi, Sudão do Sul e República Central da África (países de cor alaranjada, na figura). c) preocupação séria - existe um risco significativo de ocorrência, ou recorrência, de crimes de atrocidade em massa num futuro previsível se não for tomada uma ação eficaz. Encontram-se nessa situação aa República Democrática do Congo e Líbia (países de cor amarela, na figura).

²⁵⁷ R2P Monitor (15 November 2015) – GCR2P. Disponível em <http://www.globalr2p.org/media/files/r2p_monitor_nov2015_final.pdf>. Acessado em 28 abril 2017.

Considerações Finais

A jornada percorrida pela Responsabilidade de Proteger de 2001 a 2015 representa um dos desenvolvimentos normativos mais dinâmicos de nosso tempo. Poucos termos se popularizaram tanto e tão rapidamente nas últimas décadas como a R2P. A norma afirma que, nas situações em que o Estado não é capaz, ou não manifesta a intenção de proteger sua própria população de genocídios, crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade, ou negligência da sua obrigação de fazê-lo, essa responsabilidade recai sobre a chamada “comunidade internacional”.

Entretanto, o princípio evoca um meio-termo entre a proteção de civis e o respeito à soberania estatal, e propõe uma nova postura moral que trata a soberania como responsabilidade, levantando questões éticas e políticas fundamentais para compreender a dinâmica das Relações Internacionais no século XXI.

A presente tese buscou entender como a comunidade internacional atuou na evolução normativa da Responsabilidade de Proteger, colocando em evidência o papel de empreendedores normativos no processo.

A questão que se colocou foi a de compreender o papel dos empreendedores normativos no processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger, em especial, nas Nações Unidas. Esse questionamento surgiu a partir do entendimento que, tradicionalmente, a institucionalização de normas nas Relações Internacionais, sobretudo as que envolvem questões sensíveis aos Estados, são internalizadas pela burocracia internacional de maneira lenta. Não obstante, o movimento célere no que tange a recepção, articulação e institucionalização da Responsabilidade de Proteger na comunidade internacional, especificamente, nas Nações Unidas, evidencia o papel relevante desempenhado por empreendedores normativos como Estados, Grupo de Estados, Indivíduos e ONGs.

A hipótese levantada, e comprovada, foi a de que as transformações epistemológica e ontológica levaram a entender que, nesse novo contexto, abriu-se uma janela de oportunidade para que empreendedores normativos atuassem no processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger na Organização das Nações Unidas de forma célere, sobretudo na AGNU, CSNU e no SGNU. Os indivíduos, Estados e ONGs destacados desempenharam um importante papel na normatização da doutrina e na sensibilização da comunidade internacional para agir de maneira rápida e oportuna frente a crimes que chocam a consciência humana, como crimes de genocídios, crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade.

Conforme dito, a tese não avançou sob o manto da ingenuidade de que a norma da Responsabilidade de Proteger é a solução para os crimes a que se destina. Parafraseando Alexander Wendt, a R2P é o que os atores fazem dela. Certo de que a norma tem um potencial de levar alento e esperança para as populações em situação de risco, assim como a institucionalização dos Direitos Humanos tem buscado proporcionar. Mas, a norma pode ser usada como “cavalo de Tróia”, encobrendo outros objetivos circunscritos muito além de ideais humanitários. Porém, afirma-se que, quanto maior a institucionalização e sociabilização de atores entorno da norma, maior a previsibilidade de sua implementação.

Assim, a Responsabilidade de Proteger as populações contra o genocídio e as atrocidades em massa recai, sobretudo, nos Estados. São esses atores que possuem, afinal, a capacidade de impedir o cometimento e a perpetuação desses crimes na face da Terra. São os Estados que necessitam empreender ações rápidas e oportunas frente a iminência de conflitos armados. No contexto atual, isso ainda é uma questão, acima de tudo, política. Em relação a isso, não restam dúvidas.

Nesse sentido, a tese examinou a importância que o processo de institucionalização da norma possui na alteração do comportamento ou expectativa de comportamento dos Estados e demais atores da comunidade internacional. Avaliou-se a relevância das ações realizadas por empreendedores normativos para a institucionalização da R2P. Acredita-se, assim, que quanto maior o empreendimento de atores nesse sentido, quanto maior for a densidade institucional da norma, quanto maior for a socialização dos atores da comunidade em torno da R2P, maior será a pressão social sobre os Estados que são responsáveis em proteger suas populações. Maior, também, será a pressão social sobre os atores da comunidade internacional no sentido de agir, caso necessário, em nome da soberania responsável de um Estado, que não seja capaz de proteger sua população.

Portanto, a tese defende que quanto maior for a institucionalização da R2P maiores são os constrangimentos políticos e sociais impostos aos atores responsáveis por suas populações em cumprir os preceitos a que a norma política se refere. Nesse processo contínuo de institucionalização normativa, verificou-se que atores compreendidos na ideia de empreendedores normativos, desempenharam e continuam desempenhando papel fundamental.

Fundamentou-se, igualmente, a ideia de que houve esforço conjunto entre Estados, organizações internacionais e organizações da sociedade civil global para a institucionalização e a implementação da norma de Responsabilidade de Proteger. Aliás, a última evidência de institucionalização apontada no quarto capítulo – a Fórmula Arria - é exemplo flagrante. Pensa-se que, somente o fortalecimento político, conceitual e institucional, por meio de cooperação das

Nações Unidas com atores da sociedade civil, seja capaz de resultar em ações de prevenção que possam atingir os objetivos desejados.

Esta tese argumentou que ativistas, funcionários internacionais, ONGs, além de alguns Estados desempenharam papel mais relevante no ciclo de vida da norma da R2P, conforme apontou o quinto capítulo. Evidências disso são a criação do cargo de Conselheiro Especial para a R2P em 2008, os Relatórios do SGNU sobre a R2P e os subsequentes diálogos informais e a multiplicação de ONGs que passaram a se interessar pela norma. De forma especial, apontou-se a criação de grandes *think tanks*: *International Coalition for the Responsibility to Protect* e *Global Centre for the Responsibility to Protect*, que atuam assertivamente, conforme observado, no desenvolvimento e adensamento da norma.

A contribuição de cada empreendedor normativo é relativa aos contextos em que atuou. Considerou-se no quadro sobre a qualificação dos empreendedores normativos (FIGURA 5.10) que todos os atores apresentados desempenharam algum grau influência na catálise do processo de institucionalização da R2P. O agente catalisador acelera a velocidade de persuasão durante o processo de ciclo de vida da norma, podendo promover caminhos alternativos para superar os obstáculos políticos e institucionais que a evolução normativa enfrenta.

Observou-se, no entanto, que a “qualidade” dos atores sobre a densidade do processo de institucionalização difere consideravelmente. Enquanto Kofi Annan, Ban Ki-moon, Edward Luck e Jennifer Welsh inferem características de “necessidade” em quase todos os eventos que participaram, outros atores demonstram desempenho variado, oscilando entre a “necessidade” e a “suficiência” de sua presença para alcançar a institucionalização em determinado etapa do processo.

O fato de funcionários internacionais do quadro onusiano também estarem vinculados a ONGs e, especificamente a um, ou a ambos os *think tanks*, corrobora com a noção de entrelaçamento que os atores possuem nesse transcurso. Adicionalmente, concluiu-se que, no encadeamento evolutivo da R2P, as ONGs também atuaram como catalisadores normativos.

Quanto mais um valor é identificado como comum aos atores da comunidade internacional, maior a força de legitimidade na norma que ele expressa e mais rápida sua assimilação. As ONGs parecem perceber tal lógica e, ao promover a norma, aceleram a alteração dos elementos presentes e constitutivos de uma etapa para que a norma possa evoluir para a fase (ou dimensão) seguinte.

De fato, o intervalo entre 2001 e 2015, período a que este trabalho dedicou sua análise, é um tempo consideravelmente curto para o ciclo de vida normativa, se comparado a outras normas

nas Relações Internacionais, equiparando-se, talvez, somente aos Julgamentos de Nuremberg e às Convenções sobre Genocídio.

As contestações sofridas pela norma nesse período aparentam reforçar os processos de sensibilização e sociabilização dos atores. Tal processo, como visto, é liderado pelos empreendedores normativos. Talvez, coubesse melhor entender a evolução normativa por um aspecto dimensional, que rompe com a linearidade cronológica do processo de institucionalização.

De acordo com as informações trazidas neste trabalho, a noção de Responsabilidade de Proteger surge a partir da criação da ICISS em 2001 como um conceito (terceiro capítulo), que foi recebido no enquadramento normativo onusiano pela primeira vez em 2005 e aplicado em sua totalidade em 2011, na crise líbia (quarto capítulo). As ações da comunidade internacional empreendidas na ocasião reverberam na atualidade, sobretudo na inação frente à crise na Síria. Por essas razões, decidiu-se por esse recorte temporal.

A pesquisa versou, ainda, sobre o princípio da soberania dos Estados e examinou a responsabilidade dos atores da comunidade internacional para com os indivíduos. Ao fazê-lo, examinou tensões permanentes entre a legalidade e a legitimidade de ações internacionais que possam lançar mão do uso da força para fins humanitários; entre os interesses de poder e os princípios altruístas dentro dos Estados; entre a inclusão de atores não governamentais na dinâmica de governança global e o equilíbrio de poder entre os Estados e as ONGs na comunidade internacional; e, finalmente entre a força de pressão dos Estados e a ação das ONGs no desenvolvimento normativo em instâncias da ONU.

O estudo afirma que a Responsabilidade de Proteger, sob a análise das Relações Internacionais, é uma nova norma internacional, de cunho moral e político, que superou diversos obstáculos, e que surge para resolver as tensões de autoridade, legalidade e legitimidade nas relações entre os atores da comunidade internacional. Admite-se, no entanto, que há um longo caminho a se percorrer para que a R2P seja considerada uma norma consolidada no direito consuetudinário.

O estudo contribuiu, assim, para a melhor compreensão de como os empreendedores normativos atuam nas relações internacionais contemporâneas e de como esses atores podem desempenhar papel fundamental na sociabilização, institucionalização e internalização de normas junto às Nações Unidas.

Acredita-se que a Responsabilidade de Proteger possua potencial para realizar uma revolução na consciência moral da humanidade e possivelmente continuará influenciando a política internacional de maneira importante nos próximos anos. Assim, este trabalho reconhece seu caráter relativo e historicamente posicionado, o que não desmerece em nada sua abordagem científica.

Entende-se que é necessário refletir uma realidade em constante mudança, um mundo em que a transitoriedade parece ser uma de suas principais características. Não pretendeu-se realizar uma abordagem estritamente positivista sobre a forma pela qual a institucionalização da Responsabilidade de Proteger aconteceu. Conforme afirmou Robert Cox (1981), “toda teoria é para algo e para alguém”. Portanto, este autor reconhece que este estudo não é completamente desinteressado. O exame das teorias normativas, amplamente empregadas nesta tese, corroboram com essa afirmação. Este estudo científico buscou estudar a realidade social política internacional, na qual o processo de institucionalização da R2P desenvolveu-se, no sentido de proporcionar reflexão crítica sobre a atuação de empreendedores normativo nesse processo. Acredita-se que a compreensão de como a sociedade civil internacionalmente organizada se articulou, apoiada pelos ex-SGNU, Kofi Annan e Ban Ki-moon, e por Estados como o Canadá, até o presente momento no empreendedorismo normativo da R2P, pode auxiliar nos futuros processos de governança global sobre a questão.

Dois exemplos corroboram tal afirmação: a criação de um importante centro acadêmico e político na região da Ásia e do Pacífico para a Responsabilidade de Proteger; e a criação de um centro canadense com propósitos semelhantes. Esses dois movimentos foram influenciados sobremaneira pela criação dos dois grandes *think tanks*: *The Global Centre for the Responsibility to Protect* e a *International Coalition for the Responsibility to Protect*. Isso em nada reduz a importância que outras organizações da sociedade civil internacional possuem na proteção de indivíduos suscetíveis a grandes atrocidades humanitárias.

Ao se estudar a atuação desses dois grandes conglomerados de ONGs, observou-se que eles foram muito importantes no avanço do ciclo de vida da R2P. Ou seja, a norma evoluiu da forma apresentada (notavelmente rápida) porque houve uma intervenção política de empreendedores normativos que atuaram como catalisadores de etapas do ciclo de vida das normas. O notável desempenho normativo em âmbito global dos atores ICRtoP e o GCR2P foi mais relevante do que a participação da APR2P e a da CCR2P no avanço da norma.

Não obstante, além das análises acima apontadas, este trabalho pode contribuir para dois grandes desdobramentos no estudo e na prática das relações internacionais da atualidade. Primeiramente, pode servir de apoio aos estudos que almejem conciliar visões construtivistas e cosmopolitas da análise de atores da sociedade civil. A ampliação das ferramentas teóricas desse esforço pela inserção de uma perspectiva discursiva fornece mais qualidade e prosperidade para a pesquisa acadêmica na área.

Tão relevante quanto a primeira contribuição, a segunda contribuição consiste em aprofundar os debates acerca da R2P, eventualmente fomentando a institucionalização da norma em regiões do mundo que ainda não o fazem.

A formação de *think tanks* regionais e locais que tratem da R2P, pode também servir de referencial para a internalização e institucionalização da R2P e de outras normas. É possível que, se no Brasil houvesse uma conformação institucional similar, o conceito de Responsabilidade ao Proteger, lançado pelo Brasil em 2011, após a crise na Líbia, tivesse se mantido em debate por mais tempo e fosse ainda relevante na agenda de discussão nesse campo.

Ao que tudo indica, o vigor dessa proposta diminuiu à medida que o governo brasileiro demonstrou desinteresse em aprofundar a questão em nível global, não tendo sofrido pressões internas para promover a norma.

Em relação ao desenho institucional apresentado, considera-se que para evolução normativa da R2P seguir adiante, os Estados, organismos internacionais e organizações não governamentais devem a) fortalecer o Secretariado Geral (especialmente a função de Conselheiro Especial para R2P) e o Grupo de Amigos da R2P; b) sustentar iniciativas globais, regionais e locais como o GCR2P, ICRtoP, APR2P e CCR2P; c) reconhecer formalmente o processo de Diálogos Informais como ferramenta adequada para o debates entre diferentes tipos de atores; d) oficializar uma agenda de discussão sobre a R2P na AGNU; e) pressionar por mais métodos de trabalho no CSNU que tragam legitimidade ao processo decisório (vide Fórmula Arria); f) fortalecer ações de prevenção e reação juntos aos arranjos regionais; g) reconhecer e apoiar de forma política, institucional e financeira a rede de ativismo global e a comunidade epistêmica sobre a R2P em seus mais diversos âmbitos.

Gostaria de finalizar as reflexões deste trabalho retomando um dos conceitos mais utilizados no texto. Meditou-se muito durante a elaboração dessa pesquisa sobre o termo “comunidade internacional”. Retoma-se a ideia de que seria apropriado entendê-la como uma meta estrutura das Relações Internacionais, que é constituída mutuamente e constantemente pelos atores e estruturas que a compõe. Acredita-se, por fim, que dados os resultados que a tese apresentou, a expressão que melhor definiria esse fenômeno político seria a de “comunidade global”, uma vez que ampliaria a significância para além da noção de “inter-nacional”. De fato, a lógica desenvolvida na tese apresenta questões de interesse global. Porém, empiricamente, não é esse o termo que existe nos discursos políticos dos atores internacionais, ou atores globais (governamentais, funcionários internacionais, ativistas normativos, estruturas transnacionais políticas e de pesquisa), tampouco é o termo que aparece nos documentos oficiais a que a norma se refere. Pela empiricidade da questão, buscou-se problematizar e estudar a expressão tal qual a realidade dos fatos revela.

Adicionalmente a isso, durante o processo de pesquisa e elaboração do texto, verificou-se uma estranha “coincidência” que, a meu ver, envolve os conceitos de humanidade, comunidade internacional e organizações internacionais não governamentais e como esse fator em comum se relaciona com a Responsabilidade de Proteger. Na elaboração inicial do conceito, invocou-se a noção de crimes que chocam a consciência humana. Segundo a doutrina apresentada, seriam os crimes a que a R2P compreende: crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

No primeiro capítulo, identificou-se a enorme dificuldade em encontrar consenso sobre o que vem a ser a comunidade internacional. No intuito de romper esse obstáculo, procurou-se articular uma visão discursiva e teleológica de como a comunidade internacional compreende a si mesma. Afirmou-se que, logicamente, a comunidade internacional teria como maior objetivo a defesa da perpetuação da humanidade. Mas, assim como é difícil estabelecer critério do que vem a ser comunidade internacional, também não é fácil estabelecer consensos sobre violações de direitos humanos. Provavelmente isso ocorra justamente pelos conceitos estarem conexos.

Foi ressaltado durante o estudo que, devido à grande variedade e composição, é mais oportuno restringir o conceito de organização internacional não governamental por aquilo que ela não pode ser, ao invés de se buscar estabelecer uma longa lista de todas as ONGs existentes. A coincidência entre os conceitos levantados está no fato de se buscar entendê-los pelo processo de negação daquilo que os conceitos não são.

A comunidade internacional revela sua existência em face às diversas crises e catástrofes, ou frente ao cometimento de “crimes que chocam a consciência humana”. Ou seja, por uma linguagem da “*negativa philosophia*”, uma vez que o que reúne a comunidade internacional é a afronta seu próprio valor constitutivo, valores relativos ao conceito de humanidade. De outro modo, se é fato que não se conseguiu definir o que é ou não a comunidade internacional, pode-se dizer que crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (como o próprio termo já diz) afetam a comunidade internacional como um todo; logo, requerem a cooperação, senão de todos, ao menos daqueles que têm capacidade de agir de forma rápida e efetiva no intuito de findar e reparar os danos ocorridos.

Como já apontado, a tese considera a R2P uma nova norma política nas Relações Internacionais. Mas, enquanto a disciplina questiona a densidade dessa norma, em termos filosóficos, ela possui validade indiscutível, associada a valores comuns aos mais diversos atores da comunidade internacional.

A esse propósito recorde-se a doutrina da verdade de Tomás de Aquino, em que o conceito de verdade se relaciona com o "elemento negativo" de incompreensibilidade dos conceitos (conforme dito no primeiro capítulo). De outra forma, seria no conceito de verdade que reside o legítimo contexto e a origem do elemento de incognoscibilidade, do elemento "negativo".

De acordo com Tomás de Aquino, na *Summa Theologica*, "não podemos saber o que Deus é, mas sim, o que Ele não é"²⁵⁹. Ou ainda, *Rerum essentiae sunt nobis ignotae*; "as essências das coisas nos são desconhecidas". Ora, conforme visto, embora não seja simples identificar as circunstâncias de violação dos direitos humanos, o cometimento de genocídio, crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade chocam a consciência humana.

São os mesmos crimes a que a Responsabilidade de Proteger se refere. A comunidade internacional também se define, em alguma medida, em relação àquilo que lhe afronta, também pela análise negativa do termo. E, de forma menos filosófica, para uma maior praticidade também se compreende o papel das ONGs por aquilo que elas não podem ser.

Assim, o percurso da Responsabilidade de Proteger, marcado pelo empreendedorismo das ONGs, pode tê-la posicionado como uma das mais relevantes evoluções normativas das últimas décadas.

²⁵⁹ *Quia de Deo scire non possumus quid sit sed quid non sit, non possumus considerare de Deo quomodo sit, sed potius quomodo non sit - Summa Theologica I, 3 prologus.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, Amitav. Can Asia lead? Power ambitions and global governance in the twenty-first century. **International Affairs**, v. 87, n. 4, p. 851–69, 2011.

ADAMS, Simon. Report: Libya and the Responsibility to Protect. **Global Centre for the Responsibility to Protect**, 15 out. 2012. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4482-simon-adams-global-centre-for-r2p-report-libya-and-the-responsibility-to-protect>>. Acesso em 1 de maio 2013.

ADDIS, A. Imagining the International Community: The Constitutive Dimension of Universal Jurisdiction. **Human Rights Quarterly**, v. 31, n.1, p. 129–162, 2008.

ADLER, Emanuel; HAAS, Peter M. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. **International Organization**, 46, 1, 1992, p. 367390.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Org.). **Security Communities in Comparative Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ADLER, E.; BARNETT, M. Security Communities. **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ADLER, Emanuel. **O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais**. São Paulo, 1999.

AINLEY, Kirsten. The responsibility to protect and the International Criminal Court: counteracting the crisis. **International Affairs**, v. 91, n.1, p. 37-54, 2015.

ALVES PEREIRA, Antônio Celso. A reforma das Nações Unidas e o sistema internacional contemporâneo. In: **Jornadas de direito internacional público no Itamaraty**. Brasília: FUNAG, 2007.

AMNÉUS, D. **Responsibility to protect by military means** : emerging norms on humanitarian intervention? Stockholm University, 2008.

ANNAN, Kofi. The Meaning of International Community. **UN Press Release SG/SM/7133**, September 15, 1999a. Disponível em <<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990915.sgsm7133.doc.html>> Acesso em 1 mar 2017.

ANNAN, Kofi. The two Concepts of Sovereignty. **The Economist**, 18 set. 1999b.

ANNAN, Kofi. **We The Peoples: the role of the United Nations in the 21st Century**. New York: United Nations, 2000. (UN. Doc. A/54/2000).

ANNAN, Kofi. ‘Better standards of life in larger freedom’ now within reach, Secretary General says in commemoration of 60th anniversary of UN Charter. **Press Release**, 2005. UN. Doc. SG/SM/9963, 27 June 2005. Disponível em <<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sgsm9963.doc.htm>>. Acesso em 2 abr. 2017.

ANNAN, Kofi. Lecture, December 10, 2001. Disponível em <www.nobel.se/peace/laureates/2001/annanlecture.html>. Acesso em 2 mar 2017.

- ANNAN, Kofi. Problems Without Passports, **Foreign Policy**, v. 132, 2002.
- ANNAN, Kofi. The Myth of “Never Again”. **New York Times**, June 17, 2010. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/06/18/opinion/18iht-edannan.html>>. Acesso em 15 jul. 2012.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. In: BALDWIN, David A. **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. Columbia University Press: New York, 1993.
- BACCARINI, M. P. O. A Evolução dos Métodos de Trabalho e a Emergência do Consenso no Conselho de Segurança da ONU: a tomada de decisão por comitês. In: **3o Seminário de Relações Internacionais: Repensando Interesses e Desafios para a Inserção Internacional do Brasil no Século XXI, 2016**, Florianópolis. Anais Eletrônicos, 2016.
- BACCARINI, M. P. O. **A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: uma questão institucional**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.
- BADESCU, Cristina G.; WEISS, Thomas G. Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral? **International Studies Perspectives**, v. 11, n. 4, p. 354-374, 2010.
- BADESCU, C. G. **Humanitarian intervention and the responsibility to protect**. New York: Routledge, 2011.
- BANDA, Maria. **The Responsibility to Protect: Moving the Agenda Forward**. United Nations Association in Canada, 2007.
- BARNETT, M.; SIKKINK, K. From International Relations to Global Society. In REUS-SMIT, C. SNIDAL, D. (Org.). **The Oxford Handbook of International Relations**, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- BASSIOUNI, M. Chérif. International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes. In: **Law and Contemporary Problems**, v. 59, n. 4, p. 63-74, autumn, 1996.
- BRANQUINHO, J.; GOMES, N. & MURCHO D. (eds). **Enciclopédia de Termos Lógico-Filosóficos**. Martins Fontes: São Paulo, 2006.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R.B. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Ann Arbor MI: University of Michigan Press. 2013.
- BECK, U. War is Peace: On Post-National War. **Security Dialogue**, v. 36, n.5, p. 5-26, 2005.
- BECK, Ulrich. Cosmopolitanism as imagined communities of global risk. In: **American Behavioral Scientist**, SAGE London, Oct. n. 55, p. 1346-1361, 2011.
- BEFANI, B. Between Complexity and Generalization: Addressing Evaluation Challenges with QCA. **Evaluation**, v. 19, n. 3, p. 269–83, 2013.
- BELLAMY, Alex. **The Responsibility to Protect: Towards a “Living Reality”**. United Nations Association-UK, April 2013.

BELLAMY, Alex J. R2P—Dead or Alive?. In: BROSIG, Malte (Org.). **The Responsibility to Protect—From Evasive to Reluctant Action?** The Role of Global Middle Powers .South Africa: Hanns Seidel Foundation; Konrad-Adenauer-Stiftung; Institute for Security Studies; South African Institute of International Affairs, 2012, p. 11–27.

BELLAMY, Alex J; DUNNE, Tim. Elected Security Council Members: Power, Process, Purpose. **Ethics & International Affairs**, oct. 23, 2012. Disponível em: <<http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2012/elected-security-council-members-power-process-purpose>>. Acesso em: 4 mar. 2013.

BELLAMY, Alex J. **Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds**. New York: Routledge, 2011.

BELLAMY, Alex J., REIKE, Ruben. The Responsibility to Protect and International Law. **Global Responsibility to Protect Journal**, Volume 2, Number 3, June, 2010.

BELLAMY, Alex J. **Responsibility to Protect**. Cambridge: Polity Press, 2009.

BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. **Revista Política Externa**. V. 21. N. 4. São Paulo: HMG, Abr/mai/jun 2013.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: FUNAG, 2011.

BJÖRKDAHL, A. **From Idea to Norm - Promoting Conflict Prevention**. Department of Political Science, Lund University, 2002

BLACK, David R.; WILLIAMS, Paul D. Darfur's Challenge to International Society. **Behind the Headlines**, v. 65, n. 6, dec., 2008.

BLIESEMANN DE GUEVARA, Berit; KÜHN, Florian P. 'The International Community Needs to Act': Loose Use and Empty Signalling of a Hackneyed Concept. **International Peacekeeping**, v. 18, n. 2, 2011.

BOBBIO, Norberto, **Dicionário de política**. 1 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BODIN, Jean. **On Sovereignty**. Editado por Julian H. Franklin. New York: Cambridge University Press, 2006.

BRAGA, Pablo de Rezende Saturnino. **A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BRAKE, Benjamin; KATZENSTEIN, Peter. Lost in Translation? Nonstate Actors and the Transnational Movement of Procedural Law. **International Organization**, v. 67, n. 4, 2013.

BROSIG, Malte; ZÄHRINGER, Natalie. Norm Evolution a Matter of Conformity and Contestedness: South Africa and the Responsibility to Protect. **Global Responsibility to Protect**, v. 7, n. 3-4, p. 350 – 375, 2015.

BROSIG, Malte. Um Sistema Integrado de Segurança Global e Regional para a R2P: já chegamos lá? In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Org.). **A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: NOVOS RUMOS PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

BROSIG, Malte (org.). **The Responsibility to Protect - From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers**. HSF, ISS, KAS & SAIIA. 2012

BROWN, C. **International Society, Global Polity: An Introduction to International Political Theory**. SAGE Publications Ltd, 2015.

BROWN, Chris. Theories of international justice. **British Journal of Political Science**, V.27, n.2, p.273-297, 1997.

BRUNNÈE, J.; THOPE, S; Norms, Institutions and United Nations Reform: the Responsibility to Protect. **Journal of International Law and International Relations**, Winter, 2005.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Coleção Clássicos do IPRI. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Editora da Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2002.

BUNNIN, Nicholas; YU, Jiyuan. Negative Theology. **The Blackwell Dictionary of Western Philosophy**. Blackwell Publishing, 2004.

BUZAN, Barry. The English School: An Underexploited Resource in IR. **Review of International Studies**, v. 27, n. 3 p. 471-488, Jul. 2001.

BUZAN, Barry; GONZALEZ-PELAEZ, Ana. "International community" after Iraq. **International Affairs**, v. 81, n. 1, 2005, p. 31-52.

BUZAN, Barry. From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. **International Organization**, v. 47, n. 3, p. 327-352, 1993.

BUZAN, Barry. **An Introduction to the English School of International Relations**. Cambridge: Polity Press, 2014.

BYERS, Michael. Conceptualising the Relationship between Jus Cogens and Erga Omnes Rules. **Nordic Journal of International Law**, v. 66, n. 2, 1997.

CAMPAIGN FOR INNOCENT VICTIMS IN CONFLICT (CIVIC). Disponível em <<http://civiliansinconflict.org/>>. Acesso 1 dez. 2016.

CANÇADO TRINDADE, A. A. Desafios e Conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no Início do Século XXI. In: CACHAPUZ MEDEIROS, A. P. (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: Funag, 2007, p.207-321.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Os Indivíduos como Sujeitos do Direito Internacional**. Revista do Instituto Brasileiro de Direito Humanos, v. 12, n. 12, 2012.

CARPENTER, RC. Women, children and other vulnerable groups: Gender, strategic frames and the protection of civilians as a transnational issue. **International Studies Quarterly**, v. 49, n.2, 2005, p. 295-334.

CARR, E. H. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Brasília: Editora da UnB e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001

CARLSNAES, W. et al. **Handbook of International Relations**. New York: SAGE Publications, 2002.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CHANDLER, David. Libya: The end of intervention. **E-International Relations**, 17 November, 2011. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/?p=15325>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

CHECKEL, Jeffrey. The Constructivist Turn in International Relations Theory. **World Politics**, v. 50, n. 2, 1998, p. 324-348.

CHERNILO, Daniel. Universalismo y cosmopolitismo en la teoría de Jürgen Habermas. **Estudios Públicos**, 106, 2007, p. 175-203.

CHOMSKY, N. The Crimes of ‘IntCom’. **Foreign Policy**, v. 132, Sep-Oct., 2002.

CHOMSKY, N. Making War to Bring ‘Peace’. **In These Times**, August 3, 2009. Disponível em <http://www.inthesetimes.com/article/4696/making_war_to_bring_peace/>. Acesso em: 17 mar. 2013.

COHEN, Roberta. **Human Rights Protection for Internally Displaced Persons**. Washington: Refugee Policy Group, 1991.

COLUMBIA GLOBAL POLICY INITIATIVE. **Responsibility While Protecting: Implementation and the Future of the Responsibility to Protect**. Conference Report. New York, 2015.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. As Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais. Disponível em <<https://www.icrc.org/por/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>>. Acesso 1 abr. 2017.

COOPER, R.; VOÏNOV KOHLER, J. (Org.). **The “Responsibility To Protect”: The New Global Moral Compact for 21st Century**. Palgrave Macmillan, 2009.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, 1981.

COX, Robert W. Social forces, States and World Orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert. Neorealism and its critics. Columbia University Press, New York, 1986.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE - CIJ/ICJ. **Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited**. New application: 1962, Belgium vs. Spain, Second Phase. Judgment of 5 February 1970, The Hague. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>>. Acesso em 2 fev. 2017.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE - CIJ/ICJ. **Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide** (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro). Judgment of 26 February 2007, The Hague. Disponível em <<http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf>>. Acesso em 2 fev. 2017.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE - CIJ/ICJ. **Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)**, ICJ Reports, 1949. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&case=1&p3=4>> Acesso em: 15 jan. 2017.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE - CIJ/ICJ. **Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)**. Merits, I.C.J. Reports 1986,

para. 115. Disponível em: < <http://www.icj-cij.org/docket/?sum=367&p1=3&p2=3&case=70&p3=5>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito romano**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CROSSLEY, Noële. **Humanitarian Intervention: From Le Droit d'Ingérence to the Responsibility to Protect**. 2015. A thesis submitted to the Department of International Relations of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, April 2015.

DAUDELIN, Jean; SEYMOUR, Lee. **Ingérence humanitaire et “responsabilité de protéger” : Au-delà du droit et des bonnes intentions**. L’Institut Nord-Sud et Northwestern University, Avril 2002.

DAVIS, Sara E. R2P and Gender: The Marginalization of Responsibilities. **E-International Relations**, 13 mar. 2014.

DELLAVALLE, Sergio. On Sovereignty, Legitimacy, and Solidarity Or: How Can a Solidaristic Idea of Legitimate Sovereignty Be Justified? **Theoretical Inquiries in Law**, v. 16, n.2, 2015.

DeMARS, William; DIJKZEUL, Dennis (Org.). **The NGO challenge for international relations theory**. New York: Routledge, 2015.

DENG, Francis M. **Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1996.

DEUTSCH, Karl W. et al. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience**. New York: Greenwood, 1969.

DiMAGGIO, P; POWEL, W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147 – 160, 1983.

DISSENHA, Rui Carlo. **POR UMA POLÍTICA CRIMINAL UNIVERSAL: Uma Crítica aos Tribunais Penais Internacionais**. 2013. Tese de doutorado. USP, SÃO PAULO, 2013.

DOYLE, Michael. International Ethics and the Responsibility to Protect. **International Studies Review**, v. 13, n. 1, p. 72-84, 2011.

DUMAIT-HARPER, Catherine. **The Responsibility to Protect. Medecin sans Frontieres**. International Peace Academy's Symposium, 15 de fevereiro de 2002. Disponível em: < <http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/speechopen-letter/regarding-responsibility-protect>>. Acesso 15 abr. 2017.

DUNNE, Tim. The English School. In: REUS-SMIT, C. SNIDAL, D. (Org.). **The Oxford Handbook of International Relations**, Oxford: Oxford University Press, 2008.

DUNNE, Tim. The New Agenda. In: BELLAMY, Alex J.(org.). **International Society and Its Critics**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

DUNNE, Tim. The English School. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International relations theories: discipline and diversity**. New York: Oxford University Press, 2007. p. 127-148.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá. Teoria das relações internacionais.** Brasília: Ed. UnB, 2000.

ELLIS, D. C. On the Possibility of “International Community”. **International Studies Review**, v. 11, n. 1, 2009.

EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All.** Washington D.C: The Brookings Institution, 2008.

EVANS, Gareth.. From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect. **Wisconsin International Law Journal**, v. 24, n. 3, p. 703-722, 2006.

EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: From an Idea to an International Norm.** Keynote Opening Address. Conference on The Responsibility to Protect: Engaging America. Chicago, 15 November 2006.

FARER, Tom J.; JULIO, Claudia Fuentes. The United States and R2P. In: SERRANO, Mónica; WEISS, Thamas G. (orgs.) **The international politics of human rights: rallying to the R2P cause?** Routledge, 2014.

FASSBENDER, B. The United Nations Charter as Constitution of the International Community. **Colum. J. Transnat'l L.** Leiden: Maritnus Nijhoff Publishers, 2009.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FILTEAU, Carolyn. **Rights and Responsibilities: What are the Prospects for the Responsibility to Protect in the International/Transnational Arena?** 2015. A Dissertation submitted to the Faculty of Graduate Studies in Partial Fulfillment of the Requirements for the degree of Doctor of Philosophy, York University, Toronto, Ontario, 2015.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annual Reviews of Political Science**, v. 4, p. 391-416, 2001.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FINNEMORE, Martha. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In: KATZENSTEIN, Peter J. (Org.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics.** New York: Columbia University Press, p. 153-185, 1996.

FITZSIMONS, Lauren G. The Status of the Responsibility to Protect Norm in International Relations. I: **E-International Relations**, Jun 11 2015. Disponível em <<http://www.e-ir.info/2015/06/11/the-status-of-the-responsibility-to-protect-norm-in-international-relations/>>. Acesso 2 maio 2017.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Conselho de Segurança das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2013.

GARWOOD-GOWERS, Andrew. China's “Responsible Protection” Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes. In: **Asian Journal of International Law**, v. 6, n. 1, p. 1–30, 2015.

GATTINI, Andrea. Breach of the Obligation to Prevent and Reparation thereof in the ICJ's Genocide Judgment. **European Journal of International Law**, v. 18, n. 4, p. 695–713, 2007.

GIFKINS, Jess. UN Security Council Resolutions and the Responsibility to Protect. **AP R2P Brief**, v.6, n.3, 2016.

GLADYS Lechini; RABBIA, Norma S. Incidencias de la Primavera Árabe en el Fin de la “Era Verde” en Libia: Cuestiones Sobre Derecho de Intervención y Deber de Injerencia. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 3, Jan/Jun, 2013.

GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary. The state of global civil society: before and after September 11. In: GLASIUS, Marlies, KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut K. (Org.). **Global Civil Society Yearbook 2002**. Oxford, UK: Oxford University Press, p. 3-34, 2002.

GLEDITSCH, Nils Petter; SOYSA, Indra de. The Liberal Globalist Case. In: HETTNE, Björn; ODÉN, Bertil (eds). **Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order**. Stockholm: Almqvist & Wiksel International, 2002.

GLOBAL ACTION TO PREVENT WAR. Disponível em <<http://www.globalactionpw.org>>. Acesso em 20 abr. 2016.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Disponível em <<http://www.globalr2p.org>>. Acesso 20 abr. 2016.

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. R2P MONITOR, n. 24, 15 November 2015. Disponível em <http://www.globalr2p.org/media/files/r2p_monitor_nov2015_final.pdf>. Acesso em 5 de abr. 2017.

GOLDSTEIN, Judith; KAHLER, MILES; KEOHANE, Robert; SLAUGHTER, Anne-Marie (Org.). **Legalization and World Politics**. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.

GOODMAN, Ryan; JINKS, Derek. How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law. **Duke Law Journal**, v.54, n.3, 2004.

GÖZEN ERCAN, Pınar. R2P: From Slogan to an International Ethical Norm. **Uluslararası İlişkiler**, v. 11, n. 43, p. 35-52, Güz 2014.

GÖZEN ERCAN, Pınar. **Debating the Future of the ‘Responsibility to Protect’: The Evolution of a Moral Norm**. Palgrave Macmillan, 2016.

GRIFFITHS, M; O’CALLAGHAN, T. **INTERNATIONAL RELATIONS: THE KEY CONCEPTS**. London: Routledge 2002.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, Knowledge, Power and International Policy Coordination, p. 1-35, Winter 1992.

HAASS, Richard N. The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance. **Foreign Affairs**, v. 87, n. 3, May - Jun., p. 44-56, 2008.

HAASS. What International Community? **Project Syndicate**, Jul. 24, 2013.

HABERMAS, Jurgen. **Between Facts and Norms**. Cambridge: The MIT Press, 1996.

HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Org.). **A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: NOVOS RUMOS PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

HAY, Colin. Political Ontology. In: GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2017. Disponível em <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-023>>. Acesso em 8 abr. 2017.

HERRO, Annie. **UN Emergency Peace Service and the Responsibility to Protect**. Abingdon, Oxon: Routledge, 2015.

HELD, D. **Cosmopolitanism: ideals and realities**. Cambridge: Polity Press, 2010.

HELD, David. Cosmopolitanism: Ideas, Realities and Deficits. In HELD, David; McGREW, Anthony. **Governing Globalization Power, Authority and Global Governance**. Cambridge: Policy, 2003.

HELD, David. Democracy and the International Order. In: ARCHIBUGGI, Danielle; HELD, David (Org.) **Cosmopolitan Democracy. Na agenda for a New World Order**. Cambridge: Polity Press, p. 108-109, 1995.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2011.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, v. 40 n. 2, 1997.

HERZ, Mônica. O Brasil e a Reforma das ONU. **Lua Nova**, n. 46. 1999.

HERZ, Mônica. HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HERZ, Mônica. Brazil and R2P. In: Serrano, Mónica, Weiss Thomas G. **The International Politics of Human Rights: Rallying to the R2P Cause?** Routledge, 2014.

HIRSCHMAN, A. O. Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive, or Feeble? **Journal of Economic Literature**, v. 20, n. December, 1982, p. 1463–1484.

HOFMANN, G. **Ten Years R2P – What Doesn't Kill a Norm Only Makes It Stronger?** Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), 2015

HOLMES, Marcus. **REFINING IDEAS: NORM INSTITUTIONALIZATION AND THE JUBILEE 2000 CAMPAIGN**. 2006. A Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Communication, Culture and Technology. Washington, DC April 21, 2006.

HOSLI, Madeleine; MOODY, Rebecca; O'DONOVAN, Bryan; KANIOVSKI, Serguei; LITTLE, Anna. Squaring the circle? Collective and distributive effects of United Nations Security Council reform. **Review of International Organizations**, v. 6, n. 2, 2011.

HOLZGREFE, Jeff L.; KEOHANE Robert O. (eds), **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HORNUNG, Josie. 'R2P' as an Emerging Norm. In: **E-International Relations**, Jan 24 2015. Disponível em <<http://www.e-ir.info/2015/01/24/r2p-as-an-emerging-norm/>> Acesso 3 fev. 2017.

HUBERTS, Daan. The Responsibility to Protect: Between the 2001 ICISS report and the 2011 intervention in Libya. 2014. Master dissertation. Radboud University Nijmegen, 2014.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. Special Session, Geneva, 25 February 2011. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Session15/Pages/15thSpecialSession.aspx>>. Acesso em 1 maio 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. Disponível em <<http://www.hrw.org>>. Acesso 24 abr. 2016.

HUMAN RIGHTS WATCH. Letter to UN Secretary General-designate Ban Ki-Moon. New York, 2006. Disponível em <http://hrw.org/english/docs/2006/12/12/global14832_txt.htm>. Acesso em 1 mar. 2017.

HURD, Ian. Constructivism. In: REUS-SMIT, C. SNIDAL, D. (Org.). **The Oxford Handbook of International Relations**, Oxford: Oxford University Press, 2008.

HURRELL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 55-75, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 abr. 2017.

HURRELL, Andrew. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. **International Affairs**, v. 83, n. 1, p. 127-146, jan. 2007.

HURRELL, Andrew. **On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society**. New York: Oxford University Press, 2007

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The Responsibility to Protect. Ottawa: International Development Research Centre, 2001a.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background. Ottawa: International Development Research Centre, 2001b.

IGNACIO, Luis; SÁNCHEZ, Rodríguez. **Derecho Internacional y Crisis Internacionales**. Madrid: Iustel, 2005.

INGEBRITSEN, Christine. Norm entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics. In: **Cooperation and Conflict**, v. 37, n.1, p. 1123, 2002.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org>>. Acesso 20 abr. 2017.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Infographic. Disponível em <[http://responsibilitytoprotect.org/GA%20Infographic%20Final\(7\).png](http://responsibilitytoprotect.org/GA%20Infographic%20Final(7).png)>. Acesso 2 maio 2017.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Summary of the Seventh e United Nations General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect, 8 Sep. 2015. Disponível em

<[http://responsibilitytoprotect.org/General%20Assembly%20Dialogue%20Summary%202015%20Final\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/General%20Assembly%20Dialogue%20Summary%202015%20Final(1).pdf)>. Acesso em 5 abr. 2017.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Report on United Nations General Assembly holds sixth informal, interactive dialogue on the Responsibility to Protect, focusing on collective responsibility and international assistance, 8 Sep. 2014. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/5597-icrtops-summary-of-the-general-assemblys-sixth-informal-interactive-dialogue-on-rtop>>. Acesso em 5 abr. 2017.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Report on United Nations General Assembly holds fifth informal, interactive dialogue on the Responsibility to Protect focusing on the theme of state responsibility and prevention, 11 Sep. 2013. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5004-united-nations-general-assembly-holds-fifth-informal-interactive-dialogue-on-the-responsibility-to-protect?format=pdf>>. Acesso em 5 abr. 2017.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Report on United Nations Informal Discussion on “Responsibility While Protecting”, 21 February 2012. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>>. Acesso em 5 abr. 2017.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Report on UN General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect: Timely and decisive response, 5 Sep. 2012. Disponível em <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4331-un-general-assembly-dialogue-on-the-report-of-the-secretary-general-on-the-responsibility-to-protect-timely-and-decisive-response?format=pdf>>. Acesso em 5 abr. 2017.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Report on Informal Interactive Dialogue on the Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect, 12 July 2011. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/3566-general-assembly-interactive-dialogue-on-the-responsibility-to-protect?format=pdf>>. Acesso em 5 abr. 2017.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Report on GA dialogue on Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect, 9 Aug. 2010. Disponível em <<http://www.responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Report%20of%20EW%20dialogue%20on%2009%20August%202010%20FINAL.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2017.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Report on the General Assembly Plenary Debate on the Responsibility to Protect, 15 September 2009. Disponível em <http://www.responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Report-General_Assembly_Debate_on_the_Responsibility_to_Protect%20FINAL%2009_22_09.pdf>. Acesso em 5 abr. 2017.

INTERNATIONAL FEDERATION FOR HUMAN RIGHTS. Burma's critical human rights situation: time for the international community to act, April 10, 2010. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/4bfd1bcf28.html>>. Acesso em 20 abr. 2015.

INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INICIATIVE. **Continued Consideration of RtoP Proves a Success at UNGA Debate**, November 2009. Disponível em: <<http://www.refugee-rights.org/Publications/RRN/2009/November/V5.I5.ContinuedConsiderationRtoP.html>>. Acesso em 13 abr. 2015.

INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMANAN RIGHTS - ISHR. **Responsibility to protect: support grows in the GA but detractors remain implacable**. Disponível em <<http://www.ishr.ch/archive-general-assembly/865-responsibility-to-protect-support-grows-in-the-ga-but-detractors-remain-implacable>>. Acesso 5 maio 2016.

JACKSON, Robert. **Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JACKSON, Robert H. **The Global Covenant: Human Conduct in a World of States**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introduction to International Relations: Theories and Approaches**. Oxford: Oxford University Press 3ed, 2007.

JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado**. Ed.5. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

JOHNSTONE, Ian. The Secretary-General as Norm Entrepreneur. In: CHESTERMAN, Simon (Org.) **Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

JONES, Roy. The English School of International Relations: a case for closure. **Review of International Studies**, v. 7, n. 1, p. 1-13, 1981.

JORGENSEN, Knud Eri. Four Levels and a Discipline. FIERKE, Karin Fierke, JORGENSEN, Knud Erik (eds). **Constructing International Relations. The Next Generation**, New York/London: M.E. Sharpe, 2001.

KALDOR, Mary, **Human Security: Reflections on Globalization and Intervention**. Cambridge: Polity Press, 2007.

KASHYAP, Rina. **Security/Development in the Neoliberal Age: Responsibility to Protect (R2P) in the United Nation's Security/Development Dispositif**. 2016. Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in the Department of Political Science Faculty of Arts and Social Sciences. SIMON FRASER UNIVERSITY Spring, 2016

KANT, Immanuel. Perpetual peace: a philosophical sketch. In: REISS, H. **Kant's Political Writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

KELSEN, HANS. **Will The Judgement in the Nuremberg Trial Constitute a Precedent in International Law?** California: The International Law Quarterly, 1947

KEOHANE, Robert. Political Authority after Intervention. In: KEOHANE, Robert et al. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KLEPAK, Hal. Peace, Human Security and Conflict Prevention in Latin America and the Caribbean – A View from North America. In: GOUCHA, Moufida; ROJAS ARAVENA, Francisco (Org.) **Human Security, Conflict Prevention and Peace for Latin America and the Caribbean**. Santiago de Chile: FLACSO Book Series, 2003.

Knight, W.A. The development of the Responsibility to Protect – From Evolving Norm to Practice. **Global Responsibility to Protect Journal**, v. 3, n. 1, p. 22 – 44, 2011.

KNUTSEN, Torbjorn L. **A History of International Relations Theory**. Manchester: Manchester University Press, 1992.

KRASNER, Stephen D. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsing and Failing States. **International Security**, v. 29, n.2, 2004.

KRASNER, Stephen D. Problematic Sovereignty. In: KRASNER, S. D. (org.) **Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities**. New York: Columbia University Press, 2001.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty: organised hypocrisy**. Chichester: Princeton University Press, 1999.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening values. **International Organization**, v. 36, n. 2, Spring, p. 185-205, 1982.

KRATOCHWIL, Friedrich. **Rules, norms and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs**. Cambridge studies in international relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1989

KROOK, Mona L., TRUE, Jacqui. Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. **European Journal of International Relations**, v.18, n. 1, p. 103–127, 2010.

KRUG, Wolf. Foreword. In: BROSIG, Malte (org.). **The Responsibility to Protect - From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers**. HSF, ISS, KAS & SAIIA. 2012

LINDBERG, Tod. **Making Sense of the "International Community"**. Working Paper. International Institutions and Global Governance Program. Council on Foreign Relation, 2014.

LINKLATER, Andrew. **Critical Theory and World Politics Citizenship, sovereignty and humanity**. London: Routledge, 2007.

LINKLATER, Andrew. **The transformation of political community Towards ‘A Cosmopolitan System of General Political Security’**. In: Conference, “Culture, Identity and Global Security”, York University, Toronto, Canada, 1997.

LINKLATER, Andrew, SUGANAMI, Hidemi. **The English School of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

LIPSCHTZ, Ronnie D. **After Authority: War, Peace and Global Politics in the 21st Century**. Albany: SUNY Press, 2000.

LITTLE, Richard. The English School's Contribution to the Study of International Relations. **European Journal of International Relations**, v. 6, n. 3, p. 395–422, 2000.

LUCK, E. **REMARKS TO THE GENERAL ASSEMBLY ON THE RESPONSIBILITY TO PROTECT**, New York. 23. July 2009. Nações Unidas. Disponível em <<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/EL%20GA%20remarks%202009.pdf>>. Acesso em 13 abr. 2017.

LUCK, E. **UN Security Council: practice and promise**. New York: Routledge, 2006.

LUMSDAINE, D. H. **Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949–1999**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

MACKIE, J.L. **The Cement of the Universe: A Study of Causation**. Oxford: Oxford University Press, 1974.

MAGALHÃES, D. T. Comunidade de segurança: a teoria no conceito. **CARTA INTERNACIONAL**. v. 7, n. 2, p. 81-98, 2012.

MANSBACH, Richard W., FERGUSON, Yale H.; LAMPER, Donald E. **The Web of World Politics: Non-State Actors in the Global System**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1976.

MARCONI, C. A. **Ética e Política na Escola Inglesa das Relações Internacionais. 2008**. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2008.

MARLIER, Grant. **Expanding the Circle of Protection: The Evolution of Use of Force Norms within the UN Security Council**. 2014. Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. BOSTON UNIVERSITY, 2014.

MARTENS, Kerstin. NGO Participation at International Conferences: Assessing Theoretical Accounts. **Transnational Associations**, v. 3, n.3, p. 115–126, 2000.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2004.

MEYER, John W., ROWAN, Brian Rowan. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MILNER, Helen V. Milner; MORAVCSIK, Andrew (eds). **Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2009.

MITRANI, M. **In Search of an International Community** : Between Historical , Legal and Political Ontologies. 2008, p. 1–12.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**, IV.xx, p. 289-301 / IV.xxi p. 3003-330, 1748.

MORAVCSIK, Andrew. Supranational Entrepreneurs and International Cooperation. **International Organization**, v. 53, n. 2, p. 267-306, 1999.

NADELMAN, Ethan. Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society. **International Organization**, v. 44, n. 4, p. 479-526, 1990.

NARDIN, Terry. **Law, Morality, and the Relations of States**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1983

NARDIN, Terry. International ethics. In: REUS-SMIT, Christian; SINDAL, Duncan. **The Oxford Handbook of International Relations**, Oxford: Oxford University Press, 2008.

NATO WATCH. Disponível em: <<http://www.natowatch.org>>. Acesso 5 maio 2017.

NEWMAN, E. Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World. **Contemporary Security Policy**, v. 30, n. 3, p. 421- 443, 2009.

NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Gente, 2009.

NYE, Joseph S. The Intervention Dilemma. **Project Syndicate**, Jun. 8, 2012. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-intervention-dilemma>>. Acesso em 15 de julho de 2012.

OGATA, S. Guilty Parties, **Foreign Policy**, v. 132, p. 39, 2009.

OPPENHEIM, L. **International Law**. A Treatise, 3rd ed. The Lawbook Exchange Ltd., Clark, 2005.

ONUF, N. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989

ONUF, N. Escavando a “comunidade internacional”: por uma arqueologia do conhecimento metafórico. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 253–296, 2010.

OLIVEIRA, Glivânia. **A busca de maior democratização das instâncias decisórias internacionais: o G4 e a elusiva convergência com a África do Sul no processo de reforma da ONU**. 2007. Tese ao 51o Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007.

OXFAM INTERNATIONAL, CARE INTERNATIONAL, INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE, HUMAN RIGHTS WATCH, INTERNATIONAL SAVE THE CHILDREN ALLIANCE, REFUGEES INTERNATIONAL, WORLD FEDERALIST MOVEMENT. Inclusion of Responsibility to Protect in Security Council Resolution on Protection of Civilians in armed conflict. 2005. Letter to the Permanent Representatives of the members of the United Nations Security Council. Disponível em <www.responsibilitytoprotect.org/files/POC_ToUNSCP5_07Dec_2005.pdf>. Acesso em 2 fev. 2017.

PACE, William; DELLER, Nicole; CHHATPAR, Sapna Realizing the Responsibility to Protect in Emerging and Acute Crises: A Civil Society Proposal for the United Nations. In: COOPER, R.; VOÏNOV KOHLER, J. (Org.). **The “Responsibility To Protect”: The New Global Moral Compact for 21st Century**. Palgrave Macmillan, 2009.

PATRICK, Stewart. “Failed” States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas. **International Studies Review**, volume 9, issue 4, p. 644-662, Winter, 2007.

PATRIOTA, ANTONIO DE AGUIAR. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um novo Paradigma de Segurança Coletiva**. Brasília: FUNAG, 2010.

PATTISON, James. The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya. **Ethics & International Affairs**, v. 25, n.3, p. 271–7, 2011.

PATTISON, James. **Humanitarian intervention and the responsibility to protect: Who should intervene?** Oxford: Oxford University Press, 2010.

PIEPER, Josef. *Unaustrinkbares Licht*. 2ª ed. München: Kösel, 1980.

PIEPER, Josep. **A luz inabarcável** – o elemento negativo na filosofia de Tomás de Aquino. Trad: Gabriele Greggersen. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/convenit/jp1.htm>> Acesso em 8 maio 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PINGEOT, Lou; WOLFGANG, Obenland. **In whose name? A critical view on the Responsibility to Protect**. Bonn: Global Policy Forum, 2014.

PEREIRA, Demetrius Cesario. **A política externa e de segurança comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade?**. 2012. Tese. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

PNUD. **Human development report 1994: new dimensions of human security**. Oxford: Oxford University, 1994.

POLLENTINE, M. **Constructing the Responsibility to Protect**. 2012. Cardiff University, PhD thesis, 2012.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado - Incluindo Direitos Humanos e Comunitário**- 7a ed.: Rev., amp. Editora Juspodivm. Salvador, 2015.

PROTECTIONGATE. Australia and the Responsibility to Protect, October 25, 2013. Disponível em <<https://protectiongateway.com/2013/10/25/australia-and-the-responsibility-to-protect/>>. Acesso 3 abr. 2017.

PUBLIC HEALTH AGENCY OF CANADA. **Responding to an Infectious Disease Outbreak: Progress Between SARS and Pandemic Influenza H1N1**, April 11, 2012. Disponível em <<http://www.phac-aspc.gc.ca/ep-mu/rido-iemi/index-eng.php>>. Acesso em 22 abr. 2017.

PUREZA, José Manuel. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. **Carta Internacional**, v. 7, n. 1, jan.-jun. 2012.

O'CONNELL, Mary Ellen. How to Lose a Revolution. In: *The Responsibility to Protect: challenges & opportunities in light of the Libyan intervention*. **E-International Relations**, 2011.

QUINTON-BROWN, Patrick. A Responsabilidade ao Proteger: elemento de ligação ou cavalo de Troia para a R2P? In: In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Org.). **A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: NOVOS RUMOS PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos na integração econômica**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008

RAWLS, John. The Law of Peoples. In: SHUTE, Stephen; HURLEY, Susan (Org.). **On Human Rights**. New York: Basic Books, 1993

REUS-SMIT, C. The constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions. **International Organization**, v. 51, p.555–89, 1997.

REUS-SMIT, C. Constructivism. In: **Theories of International Relations**. Third edition. PALGRAVE MACMILLAN, 2005.

REUS-SMIT, Christian; SINDAL, Duncan. **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RICE, Susan E.; PATRICK, Stewart. **Index of State Weakness in the Developing World 2008**. Brookings Institution. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/research/reports/2008/02/weak-states-index>>. Acesso em 5 fev. 2015.

RIEFF, David. The False Dawn of Civil Societ. **The Nation**, 22 February 1999.

RISSE, Thomas. Governance under Limited Sovereignty. In: FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith (eds). **Back to basics: state power in a contemporary world**. New York: Oxford University Press, 2013.

RISSE-KAPPEN, Thomas (ed). **Bringing Transnational Relations Back In**. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press, 1995.

RISSE, Thomas. Let's Argue: Communicative Action in World Politics. **International Organization**, v. 54, n. 1, p. 1-39, 2000.

RISSE, Thomas; ROOP, Stephen C. International human rights norms and domestic change: conclusions, In: RISSE, Thomas, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink (Org.). **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge: University Press, 1999.

RISSE, Thomas; ROOP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn Sikkink (Org.). **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge: University Press, 1999.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction, in: RISSE, Thomas; ROOP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn Sikkink (Org.). **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge: University Press, 1999.

RISHWAMI, M. The Responsibility to Protect and Protection of Civilians: the Human Rights Story. **Favorita Papers**, p. 87-97, 2010.

ROBERTS, Adam. The United Nations and Humanitarian Intervention. In: WELSH, J. (Org.) **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ROBERTS, Adam. Intervention: One Step Forward in Search of the Impossible. **International Journal of Human Rights**, v. 7, n. 3, 2003.

ROCARD, Michel. What Is the International Community? **Project Syndicate**. May 30, 2013. Disponível em <<https://www.project-syndicate.org/commentary/defining-the-international-community-s-role-and-responsibility-by-michel-rocard?version=portuguese&barrier=true>>. Acesso em 24 nov. 2016.

ROCHA, A. J. R. **Relações Internacionais: Teorias e Agendas**. Brasília: IBRI / FUNAG, 2002.

- ROCHA, R. A. **A Aplicabilidade da Responsabilidade de Proteger na crise líbia de 2011**. 2013. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.
- ROCHA, R. A.; ROCHA, A. J. R. O GOVERNO ROUSSEFF E O USO DA FORÇA PARA A PROTEÇÃO DE CIVIS (2011-2014). **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 30, p. 136-152, 2015a.
- ROCHA, Rafael A. **A aplicabilidade da responsabilidade de proteger na crise líbia de 2011**. II WORKSHOP DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFPR. Curitiba: UFPR, 2015b.
- ROTH, Kenneth. War in Iraq: Not a Humanitarian Intervention. In: **Human Rights Watch World Report 2004**. New York: Human Rights Watch, 2004, p.13–33.
- RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: A prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2000.
- ROSENBERG, Sheri. **A COMMON STANDARD FOR APPLYING R2P**. Cardozo School of Law. POLICY BRIEF. 2013. Disponível em <http://www.globalr2p.org/media/files/r2p_standards_policy_letter-1.pdf>. Acesso 1 abr. 2017.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. Campinas: Ed. Russell, 2006.
- ROUSSEF, Dilma. **Discurso da presidenta na abertura da 66ª sessão da Assembleia Geral da ONU**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/veja-integra-do-discurso-de-dilma-na-abertura-da-assembleia-da-onu.html>>. Acesso 12 de fev. 2012.
- RUGGIE, J. Human rights and the Future International Community. **Daedalus**, v.112, n. 4, p. 93–110, 1983.
- RUGGIE, J. Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis. In: KEOHANE, Robert (Ed). **Neorealism and Its Critics**. New York: Columbia University Press, 1986.
- RUSSETT, Bruce. A Neo-Kantian Perspective: Democracy, Interdependence, and International Organizations in Building Security Communities. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Org.). **Security Communities in Comparative Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- RUSSETT, Bruce; O'NEAL, John R. O'Neal. **Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations**. New York: W.W. Norton, 2001.
- SÁ GUIMARÃES, Feliciano. O Debate entre Comunitaristas e Cosmopolitas e as Teorias de Relações Internacionais: Rawls como uma Via Média. **CONTEXTO INTERNACIONAL**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, setembro/dezembro 2008.
- SEARLE, John. **The Social construction of Reality**. New York: Free Press. 1995.
- SECURITY COUNCIL REPORT. **Arria-Formula Meeting: Responsibility to Protect and Non-State Actors**. 10 December 2015. Disponível em <<http://www.whatsinblue.org/2015/12/arria-formula-meeting-responsibility-to-protect-and-non-state-actors.php>>. Acesso 28 abr. 2017.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 5. ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SERRANO, Mónica. The Responsibility to Protect – True consensus, false controversy. In: MELBER, Henning. Dealing with crimes against humanity. **Development Dialogue**: Dag Hammarskjöld Foundation, n. 55, march 2011.

SERRANO, Mónica; WEISS, Thomas G. Introduction: is R2P “cascading”? In: SERRANO, Mónica; WEISS, Thomas G. (orgs.) **The international politics of human rights: rallying to the R2P cause?** Routledge, 2014.

SCHMIDT, D. The International Community: Conceptual Insights from Law and Sociology. **E-INTERNATIONAL RELATIONS**. Nov. 27 2015. Disponível em <<http://www.e-ir.info/2015/11/27/the-international-community-some-conceptual-insights-from-law-and-sociology>>. Acesso em 1 dez. 2016.

SHEPHERD, Laura J. Veiled references: Constructions of gender in the Bush Administration discourse on the attacks on Afghanistan post-9/11. **International Feminist Journal of Politics**, v. 8, n. 1, p. 19–41, 2006.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Dilma se afasta do Itamaraty, e Brasil perde espaço no mundo. **Interesse Nacional**, [S.l.], ano 7, n. 26, p. 46-55, jul./set. 2014.

SIMMA, B.; PAULUS, A. L. The “International Community”: Facing the Challenge of Globalization. **European Journal of International Law**, v. 9, n. 2, p. 266–277, 1998.

SIMMONS, Adele; DONNELLAN, April. Reaching across Borders: Philanthropy’s Role in the Prevention of Atrocity Crimes. In: COOPER, R.; VOÏNOV KOHLER, J. (Org.). **The “Responsibility To Protect”: The New Global Moral Compact for 21st Century**. Palgrave Macmillan, 2009.

SIMPSON, Gerry. The Ethics of the New Liberalism. In: REUS-SMIT, Christian; SINDAL, Duncan. **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SINGER, J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. In: KNORR, Klaus; VERBA, Sidney (org.) **The International System: Theoretical Essays**. Princeton: Princeton University Press, 1961.

SLAUGHTER, Anne-Marie. **A new world order**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

SLAUGHTER, Anne-Marie Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform. *The American Journal of International Law*, v. 99, n. 3, p. 619-631, Jul., 2005.

SMITH, JACKIE. **Movimentos Sociais para a Democracia Global**. Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press, 2008.

SOVACHANA, Pou. Promoting and Advancing the Responsibility to Protect in Cambodia: What Role for Academia. Presentation. In: **The Responsibility to Protect at 10: Progress, Challenges and Opportunities in the Asia Pacific Conference**. Phnom Penh, Cambodia 26-27 February 2015.

SPEKTOR, Matias, Humanitarian Interventionism Brazilian Style? *Americas Quarterly*, v. 3, n. 1, Summer, 2012. Disponível em <<http://www.americasquarterly.org/humanitarianinterventionism-brazilian-style>>. Acesso 10 abr. 2017.

STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm. *American Journal of International Law*, v.101, n. p. 99-102, 2007.

STEENBERGHE. R. v. Non-State Actors. In: ZYBERI, Gentian (Org.). **An Institutional Approach to the Responsibility to Protect**, Cambridge: CUP, 2013.

STEFAN, Cristina G. On non-Western norm shapers: Brazil and the Responsibility while Protecting. *European Journal of International Security*, Vol. 2, part 1, pp. 88–110, 2016.

STUENKEL, OLIVER. The BRICS and the Future of R2P. *Global Responsibility to Protect*, v. 6, p. 3-28, 2014.

STRAUSS, E. A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush: On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, v.1, n. 3, p. 291-323, 2009.

STRAUSS, E. The Emperor's New Clothes? The United Nations and the Implementation of the Responsibility to Protect. **Baden-Baden: Nomos**, 2009a.

SUGANAMI, Hidemi. The English School and International Theory. In: BELLAMY, Alex (org.). **International society and its critics**. United States: OUP, 2005. p. 30-44.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

UZIEL, E.; ROCHA, R. A.; OLIVEIRA, A. P. L. A atuação dos BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011. *Política Externa* (USP), v. 23, p. 67-77, 2015.

VILLA, Rafael. FORMAS DE INFLUÊNCIA DAS ONGs NA POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n.12, jun. p. 21-33, 1999.

VILLA, Rafael. TOSTES, Ana Paula Baltasar. Democracia cosmopolita versus política internacional. *Lua Nova*, n.66, p. 69-107, 2006.

VILLALPANDO, Santiago. **L'e'mergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États**. Paris : Presses Universitaires de France, 2005.

VIOTTI, P.; KAUPPI, M. (Org.). **International Relations Theory**. New York: Macmillan Publishing Company, 1987.

TARROW, Sidney. **The New Transnational Activism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

THAKUR, R. International Authority and the Responsibility to Protect (Review Essay). *European Journal of International Law*, v. 23, n. 1, March 2012.

THAKUR, R. Libya and the Responsibility to Protect: Between Opportunistic Humanitarianism and Value-Free Pragmatism, *Security Challenges*, v. 7, n. 4, p. 13-25, 2011.

THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas G. R2P: From Idea to Norm – or Action? *Global Responsibility to Protect Journal*. v. 1, n. 1, February 2009.

THAKUR, Ramesh. **The United Nations, Peace and Security**. From Collective Security to the Responsibility to Protect. New York: Cambridge University Press, 2006.

THAKUR, Ramesh. In defence of the responsibility to protect. **International Journal of Human Rights**, v.7, issue 3, p. 160–78, Autumn, 2003.

THE FLETCHER FORUM OF WORLD AFFAIRS. A Conversation with the Center for Civilians in Conflict on Preventing Civilian Suffering. v. 38, n.1, winter 2014.

THE FUND FOR PEACE. **Country Analysis Indicators and Their Measures**. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/>>. Acesso em 20 mar. 2016.

The World Factbook. 2016. **Libya**. The World Factbook. The Central Intelligence Agency. Disponível em <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>>. Acesso em 1 dez. 2016.

THE WORLD FEDERATION OF UNITED NATIONS ASSOCIATIONS (WFUNA). Disponível em <<http://www.wfuna.org/about-us>>. Acesso 1 maio 2017.

TOMUSCHAT, C. International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, **Recueil des Cours**, v. 281, 1999.

TÖNNIES, Ferdinand. **Gemeinschaft und Gesellschaft**, Leipzig: Fues's Verlag, 1887.

TÖNNIES, Ferdinand. (2001 [1887]). **Community and civil society**. Cambridge University Press.

TRAUB, James. **The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power**. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux, 2006.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations**. Available at <http://www.un.org/en/documents/charter/>

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Uniting for Peace**. UN Doc. A/RES/377(V) de 1950.

UNITED NATIONS. 2004. **A More Secure World: Our Shared Responsibility**. Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York: United Nations Publications. UN Doc. A/59/565. 2 December 2004.

UNITED NATIONS. 2005. “Addendum 2, Peacebuilding Commission: Explanatory note by the Secretary-General, Background.” **In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General**, New York: United Nations. Acesso em 23 maio 2006. Disponível em <<http://www.un.org/largerfreedom/add2.htm>>.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. 2005. **2005 World Summit Outcome**. UN Doc. A/RES/60/1, 24 October. 2005.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. 2005. **The Peacebuilding Commission**. UN Doc. A/RES/60/2005. 20 December 2005.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. 2009. **The Responsibility to Protect**. UN Doc. A/RES/63/308, 7 October 2009.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA.2009. **63rd Session, 97th Plenary Meeting.** UN Doc. A/63/PV.101/2009.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. 2011. **Security Council. Letter Dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations Addressed to the Secretary-General - Responsibility While Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept.** UN Doc. A/66/551-S/2011/701. 11 November 2011. (RwP Concept Note).

UNITED NATIONS OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. 2014. **Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Prevention.** New York.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL – UNSG. 2005. **In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All.** Report, of the Secretary-General. UN Doc. A/59/2005. 26 May 2005.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL – UNSG. 2009. **Implementing the Responsibility to Protect.** Report of the Secretary-General. UN Doc. A/63/677/2009, 12 January.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL – UNSG. 2010. **Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect.** Report of the Secretary-General. UN Doc. A/64/864/2010. 14 July 2010.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL – UNSG. 2011. **The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect. Report of the Secretary-General.** UN Doc. A/65/877-S/2011/393. 28 June 2011.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL – UNSG. 2012. **Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response.** Report of the Secretary-General. UN Doc. A/66/874-S/2012/578. 25 July 2012.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL – UNSG. 2013. **Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention.** Report of the Secretary-General. UN Doc. A/67/929-S/2013/399. 9 July 2013.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL – UNSG. 2014. **Fulfilling our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect.** Report of the Secretary-General. UN Doc. A/68/947-S/2014/449. 11 July 2014.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL – UNSG. 2015. **A Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect.** Report of the Secretary-General. UN Doc. A/69/981-S/2015/500. 13 July 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 1999. UN Doc. S/RES/1265. 17 September 1999.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2000. UN Doc. S/RES/1296. 19 April 2000.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2000. UN Doc. S/RES/1366. 30 August 2001.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2006. UN Doc. S/RES/1653. 27 January 2006.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2006. UN Doc. S/RES/1674. 28 April 2006.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2006. UN Doc. S/RES/1706. 31 August 2006.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2009. UN Doc. S/RES/1865. 29 January 2009.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2009. UN Doc. S/RES/1886. 15 September 2009.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2009. UN Doc. S/RES/1894. 11 November 2009.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2011. UN Doc. S/RES/1970. 25 February 2011.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2011. UN Doc. S/RES/1973. 17 March 2011.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2011. UN Doc. S/RES/1975. 30 March 2011.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2011. UN Doc. S/RES/1996. 8 July 2011.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2011. UN Doc. S/RES/2014. 21 October 2011.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2011. UN Doc. S/RES/2016. 27 October 2011.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2012. UN Doc. S/RES/2040. 12 March 2012.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2012. UN Doc. S/RES/2085. 20 December 2012.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2013. UN Doc. S/RES/2093. 6 March 2013.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2013. UN Doc. S/RES/2095. 14 March 2013.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2013. UN Doc. S/RES/2100. 25 April 2013.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2013. UN Doc. S/RES/2109. 11 July 2013.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2013. UN Doc. S/RES/2117. 26 September 2013.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2013. UN Doc. S/RES/2121. 10 October 2013.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2013. UN Doc. S/RES/2127. 5 December 2013.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2014. UN Doc. S/RES/2134. 28 January 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2014. UN Doc. S/RES/2139. 22 February 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2014. UN Doc. S/RES/2149. 10 April 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2014. UN Doc. S/RES/2150. 16 April 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2014. UN Doc. S/RES/2155. 27 May 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2014. UN Doc. S/RES/2165. 14 July 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2014. UN Doc. S/RES/2170. 15 August 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2014. UN Doc. S/RES/2171. 21 August 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2014. UN Doc. S/RES/2185. 20 November 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2014. UN Doc. S/RES/2187. 25 November 2014.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2196. 22 January 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2198. 29 January 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2206. 3 March 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2215. 02 April 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2217. 28 April 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2217. 28 April 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2220. 22 May 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2223. 28 May 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2227. 29 June 2015

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2241. 9 October 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2250. 9 December 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2252. 15 December 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2254. 18 December 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/RES/2258. 22 December 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. 2015. UN Doc. S/2015/815. 26 October 2015. Letter dated 22 October 2015 from the Permanent Representatives of Chile and Spain to the United Nations addressed to the President of the Security Council. Disponível em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/334/70/pdf/N1533470.pdf?OpenElement>>. Acesso em 17 fev. 2017.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations—Civil Society Relations, We the Peoples: Civil Society**, the United Nations and Global Governance (General Assembly document A/58/817), 11 June 2004.

UNITED NATIONS. **News**. Secretary-General’s Remarks to United Nations Security Council Meeting on Peace and Security in Africa. New York, 25 February 2011. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=1095>. Acesso em 5/5/2012.

UNITED NATIONS **Press Release**. UN Secretary-General’s Special Adviser on the Prevention of Genocide, Francis Deng, and Special Adviser on the Responsibility to Protect, Edward Luck, on the Situation in Libya. UN Press Release, 22 February 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG,%20Special%20Advisers%20Statement%20on%20Libya,%2022%20February%202011.pdf>>. Acesso em 1/4/2012.

UNITED NATIONS. **Press Release**. UN Security Council Press Statement on Libya, SC/10180, 22 February 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs//2011/sc10180.doc.htm>>. Acesso em 1/4/2012.

UNITED NATIONS. **Press Release**. Delegates Seek to End Global Paralysis in Face of Atrocities as General Assembly Holds Interactive Dialogue on Responsibility to Protect. Doc. GA/10847 23 Jul. 2009.

VANDEWALLE, Dirk. **A History of Modern Libya**. New York: Cambridge University Press, 2011.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias; RIBEIRO, Thais. **Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática**. São Paulo: Editora Anna Blume, 2013.

VIOTTI, P.; KAUPPI, M. (Org.). **International Relations Theory**. New York: Macmillan Publishing Company, 1987.

WEAVER, Catherine. **Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

WEBB, Kernaghan. **From De-Responsibilization to ReResponsibilization: The Global Institutionalization of the Social Responsibility Norm - Exploring the Key Role of Non-State Actors and Rule Instruments in Regulating Multinational Corporations**. Montréal, Québec: Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, ESG, UQAM, 2012.

WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WHEELER, N. J. A Victory for Common Humanity? The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit. **Journal of International Law & International Relations**, symposium Issue, v. 2, n.1, 2005.

WIENER, Antje. Enacting meaning-in-use: Qualitative research on norms and international relations. **Review of International Studies**, v. 35, n. 1, p. 175–193, 2009.

WEISS, Thomas G. **What's Wrong With the United Nations and How to Fix It**. Cambridge: Polity Press, 2012.

WEISS, Thomas G. **Thinking about Global Governance. Why people and ideas matter**. New York: Routledge, 2011.

WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention: Ideas in Action**. Cambridge: Polity, 2008.

WEISS, THOMAS G. R2P after 9/11 and the World Summit. **Wisconsin International Law Journal**, v. 24, n. 3, 2006.

WEISSMAN, Fabrice. 'Not in Our Name! Why MSF Does Not Support the Responsibility to Protect', **Criminal Justice Ethics**, v. 29, n. 2, p. 194–207, 2010.

WELCH, Claude E. Jr (Org.). **NGOs and Human Rights: Promise and Performance**. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2000.

WELSH, Jennifer. What a Difference a Year Makes. **Open Canadá**, 5 Feb. 2012. Disponível em <<http://opencanada.org/features/syria-un/>>. Acesso 14 março 2017.

WELSH, Jennifer M. Review Essay: From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society. **Global Governance**, v. 8, n. 4, p. 503-521, 2002.

WELSH, Jennifer. Taking Consequences Seriously: Objections to Humanitarian Intervention. In: WELSH, J. (Org.). **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

WELSH, Jennifer. The Security Council and Humanitarian Intervention. In LOWE, Vaughan; ROBERTS, Adam; WELSH, Jennifer; ZAUM, Dominik (Org.). **The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WELSH, Jennifer M.; BANDA, Maria. International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States Responsibilities. **Global Responsibility to Protect**, v.2, n. 3. p. 213-231, 2010.

WENDT, Alexander. **Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics**. International Organization, v. 46, n.2, 1992.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIDŁAK, Tomasz Hubert. **From International Society to International Community: The Constitutional Evolution of International Law**. Gdańsk: Gdańsk University Press, 2015.

WIGHT, Martin. **International Theory: The Three Traditions**. Nova: York: Holmes & Meier, 1991.

WIGHT, Colin. **Agents, Structures and International Relations**. Cambridge: CUP, 2006.

WILLETTS, Peter. **Non-Governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance**. London: Routledge, 2011.

WERMENBOL, Stefan. **A Global Governance Theory of the Norm Emergence Responsibility to Protect A Global Governance Theory of the Norm Emergence**. 2012. Master Thesis. University Van Amsterdam. 2012.

WOODS, Ngaire. Order, Globalization, and Inequality in World Politics. In: WOODS, Ngaire; HURRELL, Andrew Hurrell (Org.), **Inequality, Globalization, and World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WORLD FEDERALIST MOVEMENT-INSTITUTE FOR GLOBAL POLICY (WFM-IGP). Disponível em <<http://www.wfm-igp.org/our-movement/history>>. Acesso 30 jan. 2017.

WORLD FEDERALIST MOVEMENT-INSTITUTE FOR GLOBAL POLICY (WFM-IGP). **Civil society perspectives on the responsibility to protect**. Final report, 30 April 2003.

WORLD FEDERALIST MOVEMENT-INSTITUTE FOR GLOBAL POLICY (WFM-IGP). Global Consultative Roundtables on The Responsibility To Protect: Civil Society Perspectives and Recommendations for Action. Interim Report, February 2008-August 2008.

YANACOPULOS, H.; SMITH, M.B. The ambivalent cosmopolitanism of international NGOs. In: BEBBINGTON, A.J.; HICKEY, S.; MITLIN, D.C. (Org.). **Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives**. London: Zed Books, 2008.

YOUNG, Oran. Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. **International Organization**, v. 45, n.3, p. 281-308, 1991.

YOUNG, Oran. Comment on Andrew Moravcsik. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 805-810, 1999.

ZAUM, Dominik. **The Sovereignty Paradox: The Norms and Politics of International Statebuilding**. Oxford University Press, 2007.

ZEHFUSS, Maja. Constructivism in International Relations: Wendt, Onuf, and Kratochwil. In: FIERKE, Karin; JORGENSEN, Knud Erik (Org.). **Constructing International Relations. The Next Generation**. New York/London: M.E. Sharpe, 2001.

Anexo I – Lista de participantes das reuniões da ICISS em 2001.

Reuniões da ICISS		
		Lista de Participantes
15 /01	Ottawa / Canadá	John English, University of Waterloo (Co-Chair); Steven Lee, Canadian Centre for Foreign Policy Development (Co-Chair); Charlie Avendano, Mines Action Canada; Gerry Barr, Canadian Council for International Cooperation; Gerald Caplan, author; Jocelyn Coulon, Pearson Peacekeeping Centre; Jean Daudelin, North-South Institute; Pierre Duplessis, Canadian Red Cross; John Hay, Consultant; Roman Jakubow, Department of National Defence; Will Kymlicka, Queen's University at Kingston; Hunter McGill, Canadian International Development Agency; Errol Mendes, Human Rights Research and Education Centre, University of Ottawa; Mohammed Qazilbash, Oxfam Canada; Ernie Regehr, Project Ploughshares; Jean-François Rioux, Université du Québec a Montreal ; Penelope Simons, Simons Foundation; Denis Stairs, Dalhousie University; Necla Tschirgi, International Development Research Centre; A. John Watson, CARE Canada; Fergus Watt, Canadian Peacebuilding Coordinating Committee; Paul Wharram, Canadian Red Cross; James Wright, Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada.
30-31/01	Genebra / Suíça	<p>Em 30 de janeiro: Gareth Evans, ICISS (Co-Chair); Mohamed Sahnoun, ICISS (Co-Chair); Gro Harlem Brundtland, World Health Organization; Annar Cassam, UN Educational, Scientific and Cultural Organization (Geneva); Stephen Davey, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies; Jacques Forster, ICRC; Ruud Lubbers, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR); Brunson McKinley, International Organization for Migration; Ross Mountain, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs; Vladimir Petrovsky, UN Office at Geneva; Mary Robinson, UN High Commissioner for Human Rights; Christopher Westdal, Canadian Mission to the UN, Geneva</p> <p>Em 31 de janeiro: Jovan Patrnoic, International Institute of Humanitarian Law (Chair); Justice Georges Abi-Saab, Graduate Institute of International Studies, Geneva; Adrien Arena, International Commission of Jurists; Kofi Asomani, Centre for Humanitarian Dialogue; David Atwood, Quaker UN Office; Anatoli Ayissi, UN Institute for Disarmament Research; Rachel Brett, Quaker UN Office; William Canny, International Catholic Migration Commission; Andrew Clapham, Graduate Institute of International Studies, Geneva; Luigi Condorelli, Université de Geneve; Marie-Anne Coninx, European Union (EU) ; Heiner Hanggi, Centre for Democratic Control of Armed Forces; Alexandre Kamarotos, Medecins du Monde; Keith Krause, Graduate Institute of International Studies, Geneva; Jennifer Milliken, Graduate Institute of International Studies, Geneva; David Petrusek, International Council on Human Rights Policy; Graciela Robert, Medecins du Monde; Ed Schenkenberg van Mierop, International Council for Voluntary Agencies; Jackie Seek, UN Institute for Disarmament Research; Matthias Stiefel, War-Torn Societies Project; Fred Tanner, Geneva Centre for Security Policy; Mark Vincent, Norwegian Refugee Council; Ivana Wagner, Ministry of Foreign Affairs, Switzerland; Christopher Westdal, Canadian Mission to the UN, Geneva</p>
3/02	Londres / Inglaterra	Peter Marshall, KCMG, University of Westminster (Chair); Nabil Ayad, Diplomatic Academy of London, University of Westminster; Chaloka Beyani, London School of Economics and Political Science; Keith Bezanson, University of Sussex; Gees Flinterman, Advisory Council on International Affairs, Netherlands; Steven Haines, Oxford University; Jeremy Kinsman, Canadian High Commission in Great Britain and Northern Ireland; Mark Leonard, Foreign Policy Centre; Sverre Lodgaard, Norwegian Institute for International Affairs; Linda Melvern, University of Aberystwyth, Wales; Bjoern Moeller, Copenhagen Peace Research Institute, Denmark; Stephen Patison, British Foreign and Commonwealth Office; Veselin Popovski, University of Exeter; Gwyn Prins, Pugwash; Caroline Rees, British Foreign and Commonwealth Office; Simon Reich, Royal Institute for International Affairs; Adam Roberts, Oxford University; Malcolm Rodgers, Christian Aid; Irene Sage, Foundation for International Security; Nicholas J. Wheeler, University of Aberystwyth, Wales; Roger Williamson, Wilton House; Stan Windass, Foundation for International Security; Martin Wollacott, The Guardian
10/03	Maputo / Moçambique	Lista de participantes de acordo com o Relatório Suplementar da ICISS - <i>Research, Bibliography, Background</i> (2001): Richard J. Goldstone, Constitutional Court of South Africa (Chair); Emmanuel Kwesi Aning, Institute of Economic Affairs, Ghana; Adonia

		Ayebare, Embassy of Uganda in Rwanda; Domitille Barancira, Collectif des associations et ONG féminines du Burundi; Mwesiga Baregu, Southern African Regional Institute for Policy Studies, Zimbabwe; Arcilia Barreto, UNHCR; Nelson Cosme, Economic Community of Central African States, Gabon; Emmanuel Dieckx de Casterle, UN Development Programme, Mozambique ; Samuel Gbaydee Doe, West Africa Network for Peacebuilding, Ghana; Neuma Grobbelaar, Landmines and Demining Program, South African Institute for International Affairs, South Africa; Manuela Lucas, Ministry of Foreign Affairs, Mozambique; Mark Malan, Institute for Security Studies, South Africa; Mohammed Ibrahim Mansour, Institute for Future Studies, Egypt; Venantie Nabintu, Reseaux des femmes pour la defense des droits et la paix, Democratic Republic of the Congo; Paul Nantulya, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, South Africa; Laurie Nathan, Institute for Conflict Resolution, University of Cape Town, South Africa; Pauline Riak, Sudanese Women's Association, Kenya; Severine Rugumamu, OAU Secretariat, Ethiopia; Jeremy Rutledge, Quaker Peace Centre, South Africa; Leonardo Simao, Minister of Foreign Affairs, Mozambique; Elisabete Siqueira, Progresso, Mozambique; Elizabeth Siridopoulos, South African Institute of International Affairs, South Africa; Christiana Solomon, Campaign for Good Governance, Sierra Leone; John Stremlau, University of Witwatersrand, South Africa; Jamisse Taimo, Higher Institute for International Relations, Mozambique; Augustine Toure, Democracy Watch, Liberia; Yao Turkson, Africa Foundation for Democratic Institutions of Development, UK; Carlo von Flue, ICRC, Zimbabwe
2/5	Washington / EUA	Harriet Hentges, US Institute of Peace (Co-Chair); Richard Solomon, US Institute of Peace (Co-Chair); Pamela Aall, US Institute of Peace; Daniel Augstburger, ICRC, Washington; Esther Brimmer, US Department of State; Chester Crocker, Georgetown University and US Institute of Peace Board of Directors; Donald Daniel, National Intelligence Council; Graham Day, US Institute of Peace; Alton Frye, Council on Foreign Relations; Paul Gaffney, National Defense University and US Institute of Peace Board of Directors; Toby Trister Gati, Akin, Gump, Strauss, Hauer and Feld, L.L.P; Dan Guttman, Johns Hopkins University; Chuck Hagel, US Senate; Morton Halperin, Council on Foreign Relations; Inga Hawley, Stimson Center; Bruce Jentleson, Duke University; Zalmay Khalilzad, RAND Corporation and US Institute of Peace Board of Directors; Mary Locke, The Fund for Peace; Jane Holl Lute, UN Foundation; Dayton Maxwell, US Agency for International Development; Doris Meissner, Carnegie Endowment for International Peace; Charles Nelson, US Institute of Peace; Deepa Ollapally, US Institute of Peace; David Scheffer, US Institute of Peace; Eric Schwartz, Woodrow Wilson Center; Anita Sharma, Woodrow Wilson Center; Henryk Sokalski, US Institute of Peace; Donald Steinberg, US Department of State; Jane Stromseth, Georgetown University; Shibley Telhami, University of Maryland and US Institute of Peace Board of Directors; George Ward, US Institute of Peace; Theresa Whitfield, Ford Foundation; James Young, US Department of State
4/5	Santiago / Chile	Francisco Rojas Aravena, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile (Chair); Maria Soledad Alvear, Minister of Foreign Affairs, Chile; Rodrigo Atria, Advisory Committee to the Ministry of Defence, Chile; Carmen Avila, Ministry of Foreign Affairs, Panama; Mario Jose Avila Romero, Ministry of Foreign Affairs, El Salvador; Silvio Avilez Gallo, Ministry of Foreign Affairs, Nicaragua; Enrique Bernales, Comision Andina de Juristas; Luis Bitencourt, Latin America Program, Woodrow Wilson Center, US; Lara Blanco, Arias Foundation, Costa Rica; Arturo Cabrera, Ministry of Foreign Affairs, Ecuador; Roberto Cajina, Head of Project on Civil-Military Relations, Nicaragua; Policarpo Callejas Bonilla, Ministry of Foreign Affairs, Honduras; Fernando Cepeda, Universidad de los Andes, Colombia; Juan de Dios Parra, Asociacion Latinoamericana de Derechos Humanos, Ecuador; Paul Durand, Canadian Embassy in Chile; Juan Eduardo Eguiguren, Ministry of Foreign Affairs, Chile; Rodrigo Espinosa, Ministry of Foreign Affairs, Chile; Dra Berta Feder, Ministry of Foreign Affairs, Uruguay; Clemencia Forero Ucros, Ministry of Foreign Affairs, Colombia; Andelfo Garcia, Academic, Chile; Paulina Garcia Donoso de Larrea, Ministry of Foreign Affairs, Ecuador; Jorge Luis Gomez, Ministry of Foreign Affairs, Argentina; Juan Manuel Gomez-Robledo Verduzco, Ministry of Foreign Affairs, Mexico; Antonio Gonzalez, Ministry of Foreign Affairs, Colombia; Gerard Granado, Caribbean Conference of Churches
		Nabil Elaraby, Egyptian Council for Foreign Affairs (Chair); Livia Leu Agosti, Embassy of Switzerland, Egypt; Mohammed Sid Ahmad, Al-Ahram Centre for Diplomatic and Strategic Studies, Egypt; Salah Amer, Egyptian Association for International Law; Soliman Awad, Ministry of Foreign Affairs, Egypt; Marie-Andree Beauchemin, Canadian Embassy in Egypt; Abdelaziz Bennani, Euro-Mediterranean Network for Human Rights, Morocco;

21/5	Cario / Egito	Bishar El Kassawneh, international law and human rights expert, Jordan; Omran El Shafei, Egyptian Council for Foreign Affairs; Rana Husseini, Jordan Times, Jordan; Ahmed Tawfic Khalil, Egyptian Council for Foreign Affairs; Bassma Kodmani, Ford Foundation, Egypt; Sam Menassa, University of Balamand, Lebanon; Hassan Nafaa, Cairo University, Egypt; Atef Obidat, Regional Human Security Centre, Jordan; Bernard Pfefferle, ICRC, Egypt; Mohammed Shaker, Egyptian Council for Foreign Affairs; Elsayed Amin Shalaby, Egyptian Council for Foreign Affairs; Nageeb Shamiry, Supreme Court and Supreme Judicial Council, Yemen; Massoud Younes, Law and Society Centre for Comparative Studies, Lebanon
23/5	Paris / França	Primeira reunião: Jill Sinclair, Director-General, Global Issues Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada (Chair); Ronny Abraham, Ministry of Foreign Affairs, France; Francois Alabrune, Ministry of Foreign Affairs, France; Raymond Chretien, Canadian Embassy in France; Guillaume Etienne, Ministry of Defence, France; Pierre Lellouche, Member of Parliament, Defence Commission, France; Jean Felix Paganon, Ministry of Foreign Affairs, France; Marc Perrin de Brichambault, Ministry of Foreign Affairs, France; Beatrice Pouligny, Centre for the Study of International Relations, France; Terese Pujolle, Ministry of Foreign Affairs, France; Harold Valentin, Ministry of Foreign Affairs, France; Hubert Vedrine, Minister of Foreign Affairs, France; Denys Wibaux, Ministry of Foreign Affairs, France. Segunda reunião: Jill Sinclair, Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada (Chair); Jean-Francois Bayart, Centre for the Study of International Relations, France; Mario Bettati, Universite de Paris II ; Philippe Chabasse, Handicap International ; Raymond Chretien, Canadian Embassy in France; Loicono Clouet, Handicap International; Emmanuel Decaux, Universite de Paris II, member of the National Commission on Human Rights; Olivier De Frouville, Universite de Paris X-Nanterre; Patrick de Louvain, Amnesty International ; Ghislaine Doucet, ICRC ; Carolle Dubrulle, Action internationale centre la faim ; Pierre Hassner, Institute of Political Studies, Paris; Claude Lefort, philosopher; Beatrice Pouligny, Centre for the Study of International Relations, France; Robert Verdier, Human Rights League
10/6	Nova Deli / Índia	Satish Nambiar, United Services Institution, India (Chair); Dipankar Banerjee, Regional Centre for Strategic Studies, Sri Lanka; Farhan Bokhari, correspondent, Pakistan; Chin Kin Wah, Singapore Institute of International Affairs, Singapore; Aiko Doden, NHK Bangkok Bureau, Thailand; I.K. Gujral, former Prime Minister of India; Colin lames, Synopsis Ltd., New Zealand; Manoj Joshi, The Times of India; Sylvie Junod, ICRC, India; C.K. Lai, Himal Khabarpatrika, Nepal; William Maley, Refugee Council of Australia, Australia; Sripapha Petcharamesree, Human Rights Studies Program, Mahidol University, Thailand; Melinda Quintos de Jesus, Centre for Media Freedom and Responsibility, the Philippines; Ok Serei Sopheak, Centre for Peace and Development, Cambodia; Peter Sutherland, Canadian High Commission in India; Jacob Tobing, Member of Parliamentary Assembly, Indonesia; Tran Ngoc Thach, Institute for International Relations, Vietnam; N.N. Vohra, India International Centre, India; Yuan Jian, China Institute of International Studies, China
14/6	Pequim / China	Gareth Evans, ICISS (Co-Chair); Mohamed Sahnoun, ICISS (Co-Chair); Chen Luzhi, former Ambassador and senior UN official; Duanhong, China Institute of International Studies; Fan Guoxiang, UN Sub-Commission on Human Rights and China Society for Human; Rights Studies; Su Ge, China Institute of International Studies; Wu Miaofa, China Institute of International Studies; Van Guanqun, Former Deputy Permanent Representative of China to the UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific; Yuan Jian, China Institute of International Studies; Zhao Huaipu, Institute of International Relations at the Academy of Foreign Affairs, China; Zhou Qi, Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences; Zhu Feng, School of International Studies, Peking University; Zhu Liqun, Institute of International Relations at the Academy of Foreign Affairs, China
16/7	São Petersburg / Rússia	Vataniar Saidovich Yagya, St Petersburg Legislative Assembly and St Petersburg University (Chair); Dmitri N. Barishnikov, Information and Documentation Centre on the Council of Europe, St Petersburg; Dimitri Danilov, Department for European Security Studies Institute of Europe, Moscow; Sylvia Gourova, International Relations Department, Kaliningrad; Barbara Hay, British Consulate, St Petersburg; Konstantin Khudoley, St Petersburg State University; Boris Kuznetsov, Center for Integration Research, St

	<p>Petersburg; Mikhail Vladimirovitch Leontyev, Odnako, Moscow; Igor Leshukov, Centre for Integration Research and Programs, St Petersburg; Lev Yakovlich Lurie, Kariera-Kapital, St Petersburg; Aleksander Nikitin, Centre for Political and International Research, Moscow; Sergei Oznobishchev, Russian Academy of Sciences; Boris Pustintsev, Citizens' Watch, St Petersburg; Alexander Sergounin, University of Nizhni Novgorod; Viktor Sheinis, Institute of World Economy and International Relations, Moscow; Stanislav L. Tkachenko, St Petersburg State University; Bakhtiyar Rai'ssovitch Tuzmuhamedov, Diplomatic Academy, Moscow; Natalia A. Vasileva, St Petersburg University; Alexandr Ivanovich Yuriev, St Petersburg State University</p>
--	---

Fonte: Elaboração do autor, com base no *ICISS - Research, Bibliography, Background (2001)*.

Anexo II – Quadro de resoluções do CSNU e declarações presidenciais do órgão sobre Responsabilidade de Proteger

**GLOBAL CENTRE
FOR THE RESPONSIBILITY
TO PROTECT**

R 2 P REFERENCES IN UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTIONS AND PRESIDENTIAL STATEMENTS

Resolutions

	Date and Document #	Situation or Issue	Text
58	31 March 2017 S/RES/2348	Democratic Republic of the Congo	<i>“Recalling that the Government of the DRC bears the primary responsibility to protect civilians within its territory and subject to its jurisdiction, including protection from crimes against humanity and war crimes...”</i>
57	8 February 2017 S/RES/2340	Sudan and South Sudan	<i>“Recalling that the Government of Sudan bears the primary responsibility for protecting all populations within its territory, with respect for the rule of law, international human rights law and international humanitarian law...”</i>
56	27 January 2017 S/RES/2339	Central African Republic	<i>“Recalling that the CAR bears the primary responsibility to protect all populations within its territory from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,”</i>
55	21 December 2016 S/RES/2332	Syria	<i>“Reaffirming the primary responsibility of the Syrian authorities to protect the population in Syria and, reiterating that parties to armed conflict must take all feasible steps to protect civilians,”</i>
54	16 December 2016 S/RES/2327	South Sudan	<i>“emphasizing that those responsible for violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights must be held accountable, and that South Sudan’s TGNU bears the primary responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity,”</i>
53	10 November 2016 S/RES/ 2317	Somalia	<i>“Recalling that the FGS has the primary responsibility to protect its population, and recognizing the FGS’ responsibility, working with the regional administrations to build the capacity of its own national security forces, as a matter of priority,”</i>
52	12 August 2016 S/RES/2304	South Sudan	<i>“emphasizing that those responsible for violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights must be held accountable, and that South Sudan’s Transitional Government of National Unity bears the primary responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity,”</i>

51	26 July 2016 S/RES/2301	Central African Republic	<i>"Recalling</i> that the CAR Authorities have the primary responsibility to protect all populations in the CAR in particular from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,"
50	29 June 2016 S/RES/2296	Sudan (Darfur)	<i>"Emphasizing</i> that those responsible for violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights must be held accountable and that the Government of Sudan bears the primary responsibility to protect civilians within its territory and subject to its jurisdiction, including protection from crimes against humanity and war crimes."
49	29 June 2016 S/RES/2295	Mali	<i>"Expressing</i> its strong support for the Special Representative of the Secretary-General for Mali, and for the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) to assist the Malian authorities and the Malian people in their efforts to bring lasting peace and stability to their country, bearing in mind the primary responsibility of the Malian authorities to protect the population, and Welcoming the stabilizing effect of the international presence in Mali, including MINUSMA..." ... <i>"Reiterates</i> that the Malian authorities have primary responsibility to protect civilians in Mali,"
48	31 May 2016 S/RES/2290	South Sudan	<i>"Emphasizing</i> that... South Sudan's TGNU bears the primary responsibility to protect its population from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity,"
47	25 May 2016 S/RES/2288	Liberia	<i>"Affirming</i> that the Government of Liberia bears primary responsibility for protecting all populations within its territory, stressing that lasting stability in Liberia will require the Government of Liberia to sustain effective and accountable government institutions,"
46	3 May 2016 S/RES/2286	Protection of Civilians (Health Care in Armed Conflict)	<i>"Reaffirming</i> the primary responsibility of States to protect the population throughout their whole territory and <i>recalling</i> in this regard that all parties to armed conflict must comply fully with the obligations applicable to them under international humanitarian law related to the protection of civilians in armed conflict and medical personnel,"

45	30 March 2016 S/RES/2277	Democratic Republic of the Congo	<p><i>“Recalling that the Government of the DRC bears the primary responsibility to protect civilians within its territory and subject to its jurisdiction, including protection from crimes against humanity and war crimes,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“Recalling the importance of fighting impunity within all ranks of the FARDC and PNC, commending the DRC authorities for recent prosecutions and condemnations of FARDC and PNC officers for crimes against humanity and war crimes, and stressing the need for the Government of the DRC to continue to ensure the increased professionalism of its security forces,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“Taking note of the adoption by the National Assembly of the law implementing the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) in December 2015, stressing the need for continued cooperation with the ICC by the Government of the DRC, and stressing the importance of actively seeking to hold accountable those responsible for genocide, war crimes and crimes against humanity in the country,” ...</i></p> <p><i>“Urges the Government of the DRC to hold accountable those responsible for violations of international humanitarian law or violations and abuses of human rights, as applicable, in particular those that may amount to war crimes and crimes against humanity, including those committed in the context of the electoral process, and stresses the importance to this end of both regional cooperation and cooperation with the ICC;”</i></p> <p>...</p> <p>Within the context of the political situation MONUSCO is mandated to:</p> <p><i>“Support and work with the authorities of the DRC to arrest and bring to justice those allegedly responsible for genocide, war crimes and crimes against humanity and violations of international humanitarian law and violations or abuses of human rights in the country, including leaders of armed groups, including through cooperation with States of the region and the ICC;”</i></p> <p>...</p> <p>Within the context of Security Sector Reform MONUSCO is mandated to:</p> <p><i>“(d) Provide good offices, advice and support to the Government of the DRC for the implementation of any appropriate recommendations for justice and prison sector reforms as contained in the final report of the Etats generaux de la Justice, including on the fight against impunity, for genocide, war crimes and crimes against humanity, in order to develop independent, accountable and functioning justice and security institutions;”</i></p>
44	27 January 2016 S/RES/2262	Central African Republic	<i>“Recalling that the Central African Republic bears the primary responsibility to protect all populations within its territory from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.”</i>
43	22 December 2015 S/RES/2258	Syria	<i>“Reaffirming the primary responsibility of the Syrian authorities to protect the population in Syria”</i>

42	18 December 2015 S/RES/2254	Syria	<i>“Recalling</i> its demand that all parties take all appropriate steps to protect civilians, including members of ethnic, religious and confessional communities, and <i>stresses</i> that, in this regard, the primary responsibility to protect its population lies with the Syrian authorities,”
41	15 December 2015 S/RES/2252	South Sudan	<i>“emphasizing</i> the importance of accountability for those responsible for violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights and that the Government of South Sudan bears the primary responsibility to protect its populations from crimes against humanity, war crimes, ethnic cleansing and genocide.”
40	9 December 2015 S/RES/2250	Maintenance of International Peace and Security	<i>“reaffirms</i> that each state bears the primary responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”
39	9 October 2015 S/RES/2241	South Sudan	<p>“Further condemning harassment and targeting of civil society, humanitarian personnel and journalists, and emphasizing the importance of accountability for those responsible for violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights and that the Government of South Sudan bears the primary responsibility to protect its populations from crimes against humanity, war crimes, ethnic cleansing, and genocide,</p> <p>Expressing grave concern that according to some of these reports there are reasonable grounds to believe that war crimes and crimes against humanity, including those involving extrajudicial killings, rape and other acts of sexual violence, enforced disappearances, the use of children in armed conflict, and arbitrary arrests and detention have been committed by both government and opposition forces, and noting that such crimes constitute actions that threaten the peace, security and stability of South Sudan,”</p> <p>...</p> <p>“Reaffirming its resolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006), 1894 (2009), 2150 (2014) and 2222 (2015) on the protection of civilians in armed conflict, and 1502 (2003) and 2175 (2015) on the protection of humanitarian and United Nations personnel; resolutions 1612 (2005), 1882 (2009), 1998 (2011), 2068 (2012), 2143 (2014) and 2225 (2015) on children and armed conflict; resolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), and 2122 (2013) on women, peace, and security; resolution 2150 (2014) on the prevention and fight against genocide; resolution 2151 (2014) on security sector reform; and resolution 2171 (2014) on conflict prevention.”</p>
38	2 September 2015 S/RES/2237	Liberia	<i>“Affirming</i> that the Government of Liberia bears primary responsibility for protecting all populations within its territory from atrocities, and stressing that lasting stability in Liberia will require the Government of Liberia to sustain effective and accountable government institutions, particularly in the rule of law and security sectors,”

37	29 June 2015 S/RES/2228	Sudan (Darfur)	<p><i>“Emphasizing that those responsible for violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights must be held accountable and that the Government of Sudan bears the primary responsibility to protect civilians within its territory and subject to its jurisdiction, including protection from crimes against humanity and war crimes,”</i></p>
36	29 June 2015 S/RES/2227	Mali	<p><i>“Reiterates that the Malian authorities have primary responsibility to protect civilians in Mali,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“To assist the Malian authorities in their efforts to promote and protect human rights, including to support, as feasible and appropriate, the efforts of the Malian authorities, without prejudice to their responsibilities, to bring to justice those responsible for serious abuses or violations of human rights or violations of international humanitarian law, in particular war crimes and crimes against humanity in Mali;”</i></p>
35	28 May 2015 S/RES/2223	South Sudan	<p><i>“emphasizing...that the Government of South Sudan bears the primary responsibility to protect its population from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“Expressing grave concern that according to these reports there are reasonable grounds to believe that war crimes and crimes against humanity, including extrajudicial killings, rape and other acts of sexual violence, enforced disappearances the use of children in armed conflict, and arbitrary arrests and detention have been committed by both government and opposition forces, and noting that such crimes constitute actions that threaten the peace, security and stability of South Sudan,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“To monitor, investigate, verify, and report publicly and regularly on abuses and violations of human rights and violations of international humanitarian law, including those that may amount to war crimes or crimes against humanity;”</i></p> <p><i>“Reaffirming its resolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006) and 1894 (2009) on the protection of civilians in armed conflict, and 1502 (2003) and 2175 (2015) on the protection of humanitarian and United Nations personnel; resolutions 1612 (2005), 1882 (2009), 1998 (2011), 2068 (2012), and 2143 (2014) on children and armed conflict; and resolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), and 2122 (2013) on women, peace, and security; resolution 2150 (2014) on the prevention and fight against genocide; resolution 2151 (2014) on security sector reform; and resolution 2171 (2014) on conflict prevention,”</i></p>

34	22 May 2015 S/RES/2220	Small Arms and Light Weapons	<p><i>“Recognizing</i> that the misuse of small arms and light weapons has resulted in grave crimes, expressing its strong opposition to impunity for serious violations of international humanitarian law and serious violations and abuses of human rights and emphasizing in this context the responsibility of States to comply with their relevant obligations to end impunity and to thoroughly investigate and prosecute persons responsible for war crimes, genocide, crimes against humanity or other serious violations of international humanitarian law is consistent with their obligations under international law...</p> <p><i>Reaffirming</i> the relevant provisions of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the protection of civilians in armed conflict, including paragraphs 138 and 139 thereof regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,”</p>
33	28 April 2015 S/RES/2217	Central African Republic	<p><i>“Recalling</i> that the Central African Republic authorities have the primary responsibility to protect all populations in the CAR in particular from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”</p>
32	26 March 2015 S/RES/2211	Democratic Republic of Congo	<p><i>“law and violations and abuses of human rights must be held accountable and that the Government of the DRC bears the primary responsibility to protect civilians within its territory and subject to its jurisdiction, including protection from crimes against humanity and war crimes,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“Stressing</i> the need for cooperation with the International Criminal Court (ICC) by the Government of the DRC, welcoming the commitment made by the Government of the DRC to hold accountable those responsible for serious crimes, in particular war crimes and crimes against humanity, in the country, and stressing the importance of actively seeking to hold accountable those responsible for genocide, war crimes and crimes against humanity in the country,”</p> <p>...</p> <p><i>“[MONUSCO must] (d)Support and work with the authorities of the DRC to arrest and bring to justice those allegedly responsible for genocide, war crimes and crimes against humanity and violations of international humanitarian law and violations or abuses of human rights in the country, including leaders of armed groups, including through cooperation with States of the region and the ICC;”... “Stressing</i> the importance of accountability, reconciliation, and healing as prominent elements of a transitional agenda while taking note of the important role international investigations, and where appropriate, prosecutions can play with respect to holding those responsible for war crimes and crimes against humanity,” ...</p> <p><i>“Reaffirming</i> all its relevant resolutions on women, peace, and security, on children and armed conflict, and the protection of civilians in armed conflict, as well as resolutions 1502 (2003) on the protection of humanitarian and United Nations personnel, resolution 2150 (2014) on the Prevention and Fight against Genocide, and resolution 2151 (2014) on security sector reform,”</p>

31	3 March 2015 S/RES/2206	Sudan and South Sudan	<p><i>“emphasizing...that the Government of South Sudan bears the primary responsibility to protect its population from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“Expressing grave concern that, according to the UNMISS 8 May 2014 “Conflict in South Sudan: A Human Rights Report” there are reasonable grounds to believe that crimes against humanity, including extrajudicial killings, rape and other acts of sexual violence, enforced disappearances, and arbitrary detention have been committed by both government and opposition forces, and that war crimes have been committed, and, stressing the urgent and imperative need to end impunity in South Sudan and to bring to justice perpetrators of such crimes,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“Stressing the importance of accountability, reconciliation, and healing as prominent elements of a transitional agenda while taking note of the important role international investigations, and where appropriate, prosecutions can play with respect to holding those responsible for war crimes and crimes against humanity,” ...</i></p> <p><i>“Reaffirming all its relevant resolutions on women, peace, and security, on children and armed conflict, and the protection of civilians in armed conflict, as well as resolutions 1502 (2003) on the protection of humanitarian and United Nations personnel, resolution 2150 (2014) on the Prevention and Fight against Genocide, and resolution 2151 (2014) on security sector reform,”</i></p>
30	22 January 2015 S/RES/2196	Central African Republic	<p><i>“Recalling that the Central African Republic bears the primary responsibility to protect all populations within its territory from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,”</i></p>
29	25 November 2014 S/RES/2187	South Sudan	<p><i>“...the Government of South Sudan bears the primary responsibility to protect civilians within its territory and subject to its jurisdiction, including from potential crimes against humanity and war crimes,” ...</i></p> <p><i>“Expressing grave concern that according to the 8 May 2014 “Conflict in South Sudan: A Human Rights Report”, there are reasonable grounds to believe that war crimes and crimes against humanity, including extrajudicial killings, rape and other acts of sexual violence, enforced disappearances, and arbitrary arrests and detention have been committed by both government and opposition forces, Stressing the increasingly urgent and imperative need to end impunity in South Sudan, and to bring to justice perpetrators of such crimes,” ...</i></p> <p><i>“Strongly condemning the use of radio to broadcast hate speech and transmit messages instigating sexual violence against a particular ethnic group, which has the potential to play a significant role in promoting mass violence and exacerbating conflict, calling on the Government to take the appropriate measures in order to deter such activity,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“Reaffirming its resolutions... 1674 (2006),... and 1894 (2009) on the protection of civilians in armed conflict, and... resolution 2150 (2014) on the Prevention and Fight against Genocide; ... and resolution 2171 (2014) on conflict prevention,”</i></p>

28	20 November 2014 S/RES/2185	Maintenance of international peace and security – policing in UN peacekeeping operations	"Highlighting the important role that United Nations Police Components can play, where mandated, in consultation with the host State and in collaboration with other components, in supporting host States to uphold their primary responsibility to protect civilians as well as respect and ensure the human rights of all individuals within their territory and subject to their jurisdiction..."
27	21 August 2014 S/RES/2171	Maintenance of international peace and security – conflict prevention	<i>"Reaffirming</i> the responsibility of each individual State to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity," ... <i>"Recalls</i> the important role of the Secretary-General's Special Advisers on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect, whose functions include acting as an early warning mechanism to prevent potential situations that could result in genocide, crimes against humanity, war crimes and ethnic cleansing,... <i>calls upon</i> States to recommit to prevent and fight against genocide, and other serious crimes under international law, and <i>reaffirms</i> paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document (A/60/L.1) on the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity;"
26	15 August 2014 S/RES/2170	Threats to international peace and security caused by terrorist acts	<i>"Underlining</i> the primary responsibility of Member States to protect civilian population on their territories, in accordance with their obligations under international law," ... <i>"Strongly</i> condemns the indiscriminate killing and deliberate targeting of civilians, numerous atrocities, mass executions and extrajudicial killings, including of soldiers, persecution of individuals and entire communities on the basis of their religion or belief, kidnapping of civilians, forced displacement of members of minority groups, killing and maiming of children, recruitment and use of children, rape and other forms of sexual violence, arbitrary detention," ... <i>"Recalls</i> that widespread or systematic attacks directed against any civilian populations because of their ethnic or political background, religion or belief may constitute a crime against humanity, <i>emphasizes</i> the need to ensure that ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida are held accountable for abuses of human rights and violations of international humanitarian law, <i>urges</i> all parties to prevent such violations and abuses;"
25	14 July 2014 S/RES/2165	Syria	<i>"Reaffirming</i> the primary responsibility of the Syrian authorities to protect the population in Syria"
24	27 May 2014 S/RES/2155	South Sudan	<i>"emphasizing</i> that those responsible for violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights must be held accountable and that the Government of South Sudan bears the primary responsibility to protect civilians within its territory and subject to its jurisdiction, including from potential crimes against humanity and war crimes,"

23	16 April 2014 S/RES/2150	Threats to International Peace and Security- prevention of genocide	<p><i>“Recognizing that States bear the primary responsibility to respect and ensure the human rights of their citizens, as well as other individuals within their territory as provided for by relevant international law, Acknowledging the important role played by regional and subregional arrangements in the prevention of, and response to, situations that may lead to genocide, war crimes and crimes against humanity, especially noting Article 4(h) of the Constitutive Act of the African Union,”</i></p> <p>...</p> <p><i>Recalling the important role of the Secretary-General’s Special Advisers on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect, whose functions include acting as an early warning mechanism to prevent potential situations that could result in genocide, crimes against humanity, war crimes and ethnic cleansing,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“Calls upon States to recommit to prevent and fight against genocide, and other serious crimes under international law, reaffirms paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document (A/60/L.1) on the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, and underscores the importance of taking into account lessons learned from the 1994 Genocide against the Tutsi in Rwanda, during which Hutu and others who opposed the genocide were also killed;”</i></p>
22	10 April 2014 S/RES/2149	Central African Republic	<i>“Recalling that the Transitional Authorities have the primary responsibility to protect the civilian population in the CAR,”</i>
21	22 February 2014 S/RES/2139	Syria	<i>“Also demands that all parties take all appropriate steps to protect civilians, including members of ethnic, religious and confessional communities, and stresses that, in this regard, the primary responsibility to protect its population lies with the Syrian authorities;”</i>
20	28 January 2014 S/RES/2134	Central African Republic	<i>“Recalling that the Transitional Authorities have the primary responsibility to protect the civilian population in the CAR,”</i>
19	5 December 2013 S/RES/2127	Central African Republic	<p><i>“Recalling that the Transitional Authorities have the primary responsibility to protect the civilian population,”</i></p> <p>...</p> <p><i>“Underscores the primary responsibility of the Transitional Authorities to protect the population,”</i></p>
18	10 October 2013 S/RES/2121	Central African Republic	<i>“Underscores the primary responsibility of the Central African authorities to protect the population”</i>
17	26 September 2013 S/RES/2117	Small Arms and Light Weapons	<i>“Recognizing that the misuse of small arms and light weapons has resulted in grave crimes and reaffirming therefore the relevant provisions of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the protection of civilians in armed conflict, including paragraphs 138 and 139 thereof regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,”</i>

16	11 July 2013 S/RES/2109	Sudan/South Sudan	<i>"Recalling</i> the Presidential Statement of 12 February 2013 that recognized that States bear the primary responsibility to protect civilians as well as to respect and ensure the human rights of all individuals within their territory and subject to their jurisdiction as provided for by relevant international law, reaffirmed that parties to armed conflict bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians, urged parties to armed conflict to meet civilians' basic needs, and condemned all violations of international law against civilians, in particular the deliberate targeting of civilians, indiscriminate or disproportionate attacks, and sexual and gender based violence."
15	25 April 2013 S/RES/2100	Mali	<i>"Reiterates</i> that the transitional authorities have the primary responsibility to protect civilians in Mali,"
14	12 March 2013 S/RES/2095	Libya	<i>"...underscores</i> the Libyan government's primary responsibility for the protection of Libya's population, as well as foreign nationals, including African migrants;"
13	6 March 2013 S/RES/2093	Somalia	<i>"Recognizing</i> that the Federal Government of Somalia has a responsibility to protect its citizens and build its own national security forces,"
12	19 December 2012 S/RES/2085	Mali	<i>"(d) To support</i> the Malian authorities in their primary responsibility to protect the population;"
11	12 March 2012 S/RES/2040	Libya	<i>"...underscores</i> the Libyan authorities' primary responsibility for the protection of Libya's population,"
10	27 October 2011 S/RES/2016	Libya	<i>"...underscores</i> the Libyan authorities' responsibility for the protection of its population, including foreign nationals and African migrants;"
9	21 October 2011 S/RES/2014	Yemen	<i>"Recalling</i> the Yemeni Government's primary responsibility to protect its population,"
8	8 July 2011 S/RES/1996	South Sudan	<i>"Advising and assisting</i> the Government of the Republic of South Sudan, including military and police at national and local levels as appropriate, in fulfilling its responsibility to protect civilians,"
7	30 March 2011 S/RES/1975	Côte d'Ivoire	<i>"...reaffirming</i> the primary responsibility of each State to protect civilians and reiterating that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians..."
6	17 March 2011 S/RES/1973	Libya	<i>"Reiterating</i> the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians,"
5	26 February 2011 S/RES/1970	Libya	<i>"Recalling</i> the Libyan authorities' responsibility to protect its population,"
4	11 November 2009 S/RES/1894	Protection of Civilians	<i>"Reaffirming</i> the relevant provisions of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the protection of civilians in armed conflict, including paragraphs 138 and 139 thereof regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,"

3	31 August 2006 S/RES/1706	Sudan (Darfur)	<i>“Recalling also its previous resolutions 1325 (2000) on women, peace and security, 1502 (2003) on the protection of humanitarian and United Nations personnel, 1612 (2005) on children and armed conflict, and 1674 (2006) on the protection of civilians in armed conflict, which reaffirms inter alia the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 United Nations World Summit outcome document,”</i>
2	28 April 2006 S/RES/1674	Protection of Civilians	<i>“Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity;”</i>
1	27 January 2006 S/RES/1653	Democratic Republic of the Congo and Burundi	<i>“Underscores that the governments in the region have a primary responsibility to protect their populations,”</i>

Presidential Statements

Year	Situation or Issue	Text
17 March 2016 S/PRST/2016/1	South Sudan	<i>“The Security Council calls upon the Government of the Republic of South Sudan to uphold its responsibility for the protection of civilians.”</i>
25 November 2015 S/PRST/2015/23	Protection of Civilians	<i>“reaffirming the responsibility of each individual State to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity”</i>
25 November 2015 S/PRST/2015/22	Maintenance of international peace and security	<i>“The Security Council welcomes the commitment of the Secretary-General to keep it informed, on a regular basis, of situations of escalating risk to civilians in the countries where United Nations peace missions are deployed, serious shortfalls in the capability of missions to fulfil their mandates and of any incident in which a mission or uniformed personnel or unit fails to act to implement their mandate, including to protect civilians while bearing in mind that States bear the primary responsibility to protect civilians”</i>
17 August 2015 S/PRST/2015/15	Syria	<i>“...and reiterates, in this regard, that the primary responsibility to protect its population lies with the Syrian authorities.”</i>
19 January 2015 S/PRST/2015/3	Nigeria / Boko Haram	<i>“The Security Council reiterates the primary responsibility of Member States to protect civilian populations on their territories, in accordance with their obligations under international law.”</i>
28 October 2014 S/PRST/2014/21	Women and peace and security	<i>“The Security Council reaffirms the primary responsibility of Member States in the protection of their populations, including refugee and internally displaced women and girls.”</i>
12 May 2014 S/PRST/2014/8	Central Africa (LRA)	<i>“The Security Council underlines the primary responsibility of States in the LRA-affected region to protect civilians.”</i>

21 February 2014 S/PRST/2014/5	Promotion and strengthening of the rule of law in the maintenance of international peace and security	<p>“The Security Council reaffirms the primary responsibility of national authorities in identifying their priorities and strategies for post-conflict peacebuilding, and in this regard, reiterates that national ownership, responsibility and political will as well as concerted efforts of national governments, and the international community, are critical in building sustainable peace</p> <p>...</p> <p>“The Council emphasizes the responsibility of States to comply with their relevant obligations to end impunity and to thoroughly investigate and prosecute persons responsible for war crimes, genocide and crimes against humanity in order to prevent these crimes”</p>
12 February 2014 S/PRST/2014/3	Protection of Civilians in Armed Conflict	<p>“The Security Council recalls that States bear the primary responsibility to respect and ensure the human rights of their citizens, as well as all individuals within their territory as provided for by relevant international law and reaffirms the responsibility of each individual State to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity.”</p>
2 October 2013 S/PRST/2013/15	Middle East	<p>“The Council recalls in this regard that the Syrian authorities bear the primary responsibility to protect their populations.”</p>
17 June 2013 S/PRST/2013/8	Children and Armed Conflict	<p>“The Security Council stresses that ending impunity and holding perpetrators accountable is a crucial element in halting and preventing violations and abuses committed against children and recalls the primary responsibility of States in that regard, including to hold accountable those responsible for genocide, crimes against humanity, war crimes and other egregious crimes perpetrated against children.”</p>
15 April 2013 S/PRST/2013/4	Peace and Security in Africa	<p>“The Council underlines the importance of raising awareness of and ensuring respect of all applicable international law, including international humanitarian law and human rights law, stresses the importance of the responsibility to protect as outlined in the 2005 World Summit outcome document, including the primary responsibility of Member States to protect their populations from genocide, ethnic cleansing, crimes against humanity and war crimes. The Council further underlines the role of the international community in encouraging and helping States, including through capacity-building, to meet their primary responsibility. The Council looks forward to the 2013 UN Secretary-General report on the Responsibility to Protect. The Council further recalls the important role of the Secretary-General’s Special Advisers on the Prevention of Genocide and Responsibility to Protect in matters relating to the prevention and resolution of conflict.”</p>
12 February 2013 S/PRST/2013/2	Protection of Civilians in Armed Conflict	<p>“The Security Council recognizes that States bear the primary responsibility to protect civilians”</p> <p>...</p> <p>“The Security Council reaffirms the relevant provisions of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the protection of civilians in armed conflict, including paragraphs 138 and 139 thereof regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”</p>
19 December 2012 S/PRST/2012/28	Central Africa (LRA)	<p>“The Security Council underlines the primary responsibility of States in the LRA-affected region to protect civilians and calls upon them to take all appropriate measures in this regard.”</p>

14 November 2011 S/PRST/2011/21	Central Africa (LRA)	“The Security Council underlines the primary responsibility of States in the LRA-affected region to protect civilians and calls upon them to take all appropriate measures in this regard.”
22 September 2011 S/PRST/2011/18	Maintenance of international peace and security	“reaffirms the responsibility of each individual State to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity”
29 June 2012 S/PRST/2012/18	Central Africa (LRA)	“The Security Council underlines the primary responsibility of States in the LRA-affected region to protect civilians and calls upon them to take all appropriate measures in this regard.”

**GLOBAL NETWORK OF
R2P FOCAL POINTS**
PREVENTING MASS ATROCITY CRIMES

Africa

1. Angola
2. Botswana
3. Côte d'Ivoire
4. Democratic Republic of the Congo
5. Ghana
6. Kenya
7. Liberia
8. Mozambique
9. Nigeria
10. Rwanda
11. Sierra Leone
12. Tanzania, United Republic of

Asia Pacific

13. Australia
14. Cambodia
15. Japan
16. New Zealand
17. Republic of Korea
18. Timor-Leste

Latin America

19. Argentina
20. Chile
21. Costa Rica
22. Guatemala
23. Paraguay
24. Peru
25. Uruguay

Middle East

26. Jordan
27. Qatar

North America

28. United States of America

Europe

29. Albania
30. Austria
31. Belgium
32. Bosnia and Herzegovina
33. Bulgaria
34. Croatia
35. Czech Republic
36. Denmark
37. Finland
38. France
39. Georgia
40. Germany
41. Greece
42. Hungary
43. Ireland
44. Italy
45. Liechtenstein
46. Lithuania
47. Luxembourg
48. Montenegro
49. Netherlands
50. Poland
51. Portugal
52. Slovenia
53. Spain
54. Sweden
55. Switzerland
56. United Kingdom

Regional Organizations

57. European Union

Secretariat

Global Centre for the Responsibility to
Protect

