

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

PEDRO HENRIQUE DE ALMEIDA BARRETO

**ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS MUNDIAIS:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA
(CICV) NA DIFUSÃO DE NORMAS NO SISTEMA INTERNACIONAL**

FLORIANÓPOLIS/SC

2022

PEDRO HENRIQUE DE ALMEIDA BARRETO

**ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS MUNDIAIS:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA
(CICV) NA DIFUSÃO DE NORMAS NO SISTEMA INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.
Orientador: Prof. Dr. Klaus Dalgaard

FLORIANÓPOLIS/SC

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Barreto, Pedro Henrique de Almeida
Organizações Não-Governamentais nas Políticas Mundiais :
Análise da Atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha
(CICV) na Difusão de Normas no Sistema Internacional /
Pedro Henrique de Almeida Barreto ; orientador, Pedro
Henrique de Almeida Barreto, 2022.
100 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico, Graduação em Relações Internacionais,
Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Difusão de Normas. 3.
Organizações Não Governamentais. 4. Direito Internacional
Humanitário. 5. Comitê Internacional da Cruz Vermelha. I.
Barreto, Pedro Henrique de Almeida. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações
Internacionais. III. Título.

Pedro Henrique de Almeida Barreto

Organizações Não-Governamentais nas Políticas Mundiais: Análise da Atuação
do Comitê Internacional da Cruz Vermelha na Difusão de Normas no Sistema
Internacional

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título
de Bacharel foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos
seguintes membros:

Prof. Klaus Guimarães Dalgaard, Dr.
Instituição UFSC

Profa. Leticia Albuquerque, Dra.
Instituição UFSC

Ma. Julia Mascarello
Instituição UFSC

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Klaus Guimarães Dalgaard, Dr.
Orientador

Florianópolis, 22 de Julho de 2022.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Ordália e Zeca, por todas as oportunidades e ensinamentos que vocês me deram. Eu não teria chegado onde cheguei se não fosse por ter pais tão maravilhosos ao meu lado, ambos de sua maneira me ensinaram a enxergar o mundo de formas diferentes, sempre trazendo senso crítico e reflexões acompanhados de muito amor e carinho. Vocês realmente se tornaram “pais desnecessários”, pois acredito que com a conclusão deste trabalho estou finalmente pronto para voar.

À minha família, em especial minhas tias Arilma e Yara, que ao longo de toda minha existência foram um ombro amigo, ocupando também um espaço parental em minha vida e que, da maneira particular de vocês, estiveram sempre ao meu lado trazendo mais cores e alegrias. Vocês quatro são exemplos que sempre carregarei comigo.

À todos os meus amigos, que estiveram ao meu lado ao longo dessa jornada, por todas as festas, risadas, brigas, conversas e momentos compartilhados. Vocês fazem a minha vida mais feliz e tranquila para ser desfrutada. Em especial, Isabela e Thiago, vocês foram meu porto seguro em Florianópolis, e Suzanne, minha “mãeterana” da federal, os três estiveram comigo nos meus melhores e piores momentos, saindo para comer, chorando “as pitangas”, curtindo um indie e tornando a faculdade muito mais leve.

Aos meus professores, em especial Professora Graciela, você além de professora foi uma mentora, servindo de inspiração de maneira que você nem imagina, foi uma honra ser seu aluno e seu monitor no último ano, para sempre levarei os seus ensinamentos comigo.

Ao meu orientador, Professor Klaus, que se fez presente na hora em que eu mais precisava e que, com sua orientação segura, contribuiu de forma substancial para que este trabalho tomasse forma e fosse sendo qualificado por mim dia a dia.

À Universidade Federal de Santa Catarina, porque a minha luta para que mais pessoas possam ter acesso a uma educação gratuita e de qualidade, não termina aqui, sou eternamente grato a tudo que vi, vivi e venci.

Por fim, à Aline Machado de Souza, por mais que tenha sido breve sua passagem neste plano, você foi luz e por você serei luz e tenho a ti tatuada em meu íntimo, você foi incrível! “Perdoe-se” - Aline Machado de Souza.

War Pigs

"In the fields, the bodies burning
As the war machine keeps turning
Death and hatred to mankind
Poisoning their brainwashed minds
Oh lord, yeah!

Politicians hide themselves away
They only started the war
Why should they go out to fight?
They leave that role to the poor, yeah

Time will tell on their power minds
Making war just for fun
Treating people just like pawns in chess
Wait till their judgement day comes, yeah!"

(Black Sabbath)

LISTA DE ABREVIATURAS

AG - Assembléia Geral

CAI - Conflito armado internacional

CANI - Conflito armado não internacional

CICV - Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CG - Convenção de Genebra

DI - Direito Internacional

DIH - Direito Internacional Humanitário

ECOSOC - Conselho Econômico e Social da ONU

EUA - Estados Unidos da América

OI - Organização Internacional

OIG - Organização Intergovernamental

OING - Organização Internacional Não-Governamental

ONG - Organização Não-Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OSC - Organização da Sociedade Civil

PA - Protocolo Adicional

RI - Relações Internacionais

SI - Sistema Internacional

TNC - Corporação Transnacional

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O “padrão bumerangue” de pressão das ONGs.....	25
Figura 2 - Rotas múltiplas para o efeito bumerangue.....	26
Figura 3 - Ciclo de Vida da Norma.....	31
Tabela 1 - Estágios da Norma.....	32
Figura 4 - O Exercício de Influência do Comitê Internacional da Cruz Vermelha no Sistema Internacional.....	56
Figura 5 - O Regime do Direito Internacional Humanitário.....	89

SUMÁRIO

1 Introdução	9
2 Redes Transnacionais de Advocacia, Modelo de Exercício de Influência das ONGs e Difusão de Normas: referências teóricas e subsídios às abordagens construtivistas e pluralistas	12
2.1 Realismo, Estado, Poder e Soberania	13
2.2 Institucionalismo, Instituições, Regimes e Agendas	18
2.3 Construtivismo, Pluralismo e as Redes Transnacionais de Advocacia	23
2.5 A Difusão de Normas, “Ciclo de Vida” das Normas e Formas de Persuasão pelos Atores	29
2.6 ONGs e a Sociedade Civil: breve análise	39
3. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha e o Direito Internacional Humanitário, contextualização histórica, implementação e atuação, e difusão de normas	43
3.1 Revisão Histórica sobre a trajetória do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e 150 anos de atuação nas Relações Internacionais	43
3.1.1 O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho: Estrutura de Governança Interna e a Conferência Internacional	52
3.1.2 A Assembléia Geral da ONU e ONGs com Status Internacional	54
3.1.3 Considerações Parciais	57
3.2 Direito Internacional Humanitário e o CICV	60
3.2.1 O Direito Internacional Humanitário e o CICV, evolução histórica e acordos firmados	73
3.2.2 Implementação, Aplicabilidade e Repressão	83
3.2.3 Considerações Parciais	90
4 Considerações Finais	93

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS MUNDIAIS: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV) NA DIFUSÃO DE NORMAS NO SISTEMA INTERNACIONAL

BARRETO, Pedro Henrique de Almeida

Resumo: O presente trabalho tem como objeto a análise do Comitê Internacional da Cruz Vermelha na difusão de normas do Sistema Internacional. Foi pautado na revisão de literatura das teorias construtivistas e abordagem pluralista, como a teoria de Redes Transnacionais de Advocacia de Keck e Sikkink (1998), posteriormente revista por Willetts (2011) na proposição de um modelo de exercício de influência das ONGs no Sistema Internacional (SI). Buscamos, por meio de uma abordagem pluralista, analisar a atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) ao longo dos seus mais de 150 anos de história, de modo a identificar pela teoria, também construtivista, de Finnemore; Sikkink (1992) sobre Difusão de Normas, de que maneira essa Organização Não-Governamental difundiu normas do Direito Internacional Humanitário (DIH). Ao longo do trabalho realizamos uma revisão histórica e estrutural tanto do CICV, quanto do DIH, correlacionando-os no decorrer do tempo como, também, das teorias revisitadas, para entendermos a relevância de ambos no SI e se normas realmente foram difundidas. Vimos que foi possível estabelecer uma relação entre a teoria, situações práticas e factuais, e entendermos que o CICV foi responsável por criar significados e moldar a realidade social, por meio da construção daquilo que entendemos ser o “Regime do Direito Internacional Humanitário”.

Palavras-Chave: Difusão de Normas; Direito Internacional Humanitário; Organizações Não Governamentais; Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Redes Transnacionais de Advocacia.

Abstract: The present work seeks through the use of constructivist theories and a pluralist approach, such as the theory of Transnational Advocacy Networks by Keck and Sikkink (1998), later revised by Peter Willetts (2011) to propose a model for exercising influence by Non-Governmental Organizations in the International System, through a pluralist approach, to analyze the performance of the International Committee of the Red Cross (ICRC) throughout its more than 150 years of history and to try to identify through the constructivist theory of Finnemore and Sikkink (1992) on Diffusion of Norms, that way this Non-Governmental Organization disseminated norms of International Humanitarian Law (IHL). In this way, through a literature review, a historical and structural review of both the ICRC and IHL is carried out, correlating them and both through time and the theory worked on to understand the relevance of both in the IS and if norms really were widespread. We saw that it was possible to establish a relationship between theory, practical and factual situations, and we understand that the ICRC was responsible for creating meanings and shaping social reality, through the construction of what we understand as the “Regime of International Humanitarian Law”.

Keywords: Diffusion of Norms; International Committee of the Red Cross; International Humanitarian Law; Non-Governmental Organizations; Transnational Advocacy Networks;

1 Introdução

As Relações Internacionais (RI), desde o surgimento no século passado como campo de estudo, sofreram diversas mudanças tanto na teoria, quanto na prática. O mundo não é mais o mesmo que aquele delineado pelos primeiros teóricos da área, e a população aumentou, passando de aproximadamente 1,6 bilhões de habitantes nos anos de 1900, para 6,1 bilhões nos de 2000. Vários Estados apareceram, desapareceram e reapareceram, surgiram os atores não-estatais, como as Organizações Intergovernamentais (OIGs) e as Organizações Não-Governamentais (ONGs), e também as Corporações Transnacionais (TNC) - de acordo com o Yearbook of International Organizations de 2022, existem, atualmente, mais de 42.000 OI ativas e aproximadamente 1.200 novas organizações são adicionadas anualmente, de modo que essas passam a influenciar na tomada de decisões Estatais internas, como externamente. Vivenciamos contextos diversos alterados pela globalização, o multilateralismo, a criação da internet e uma revolução tecnológica, nunca antes vivenciados. O resultado? Não podemos mais negar que os atores não-estatais são capazes de exercer pressão e influência nos demais atores dentro do Sistema Internacional (SI).

As teorias ao longo dos anos se transformaram, surgiram novas formas de pensar, passamos a compreender o SI de forma diferente, saímos de teorias totalmente estado-cêntricas, que excluía os demais atores, para teorias que refletem nas atuações das instituições e dos regimes, mas ainda, a maioria dos teóricos exclui a importância e a influência que as Organizações Internacionais Não-Governamentais (ONIGs) podem exercer no SI, deste modo este trabalho foi estruturado com o intuito de evidenciar como nas últimas décadas as ONIGs estiveram presentes, desde o princípio das Relações Internacionais, exercendo poder, pressão e influência, como também, limitando a soberania dos Estados. Essas passaram a ter sua legitimidade respaldada no Sistema Internacional, pelas Organizações Intergovernamentais, mas também influenciaram nas criações de Regimes. São um dos atores que fiscalizam a implementação de normas e regras nos Estados, e atuam como um meio da Sociedade Civil agir no Sistema Internacional.

Para fazer essa análise e pontuar na prática o que está sendo defendido, iremos realizar uma revisão de literatura e analisar em conjunto com o desenvolvimento da legislação e legitimidade das OINGs, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), justamente porque essa organização está presente desde o início do campo de estudo, antes mesmo de existir legislação para a atuação das OINGs. O CICV participou das Convenções de Genebra, tendo grande influência na criação do regime do Direito Internacional Humanitário (DIH), além disso, o CICV hoje está presente e ativo em quase 196 Estados e é considerado o “guardião” do DIH.

Essa OING também merece um destaque especial devido, ao seu Status de Observadora dentro da ONU, concedido a poucos atores não-estatais, como, pelo fato de ser uma Organização Internacional híbrida, ou seja, possui dentre seus membros, Estados representados, mostrando, nesse caso, que sua legitimidade, além de ser respaldada por uma OI, também é respaldada por um Estado, o que vai fazer com que sua influência seja ainda maior dentro do SI e sua capacidade de atuação e difusão de normas seja mais abrangente.

Portanto, o presente trabalho foi estruturado em 4 (quatro) partes, sendo esta introdução a primeira delas, em que apresento a temática deste estudo, como também, a metodologia básica e descritiva utilizada para o desenvolvimento da pesquisa, sustentada pela abordagem qualitativa. Recorreremos à revisão de literatura de autores conceituados na área, artigos e textos acadêmicos, objetivando explicar por meio da teoria construtivista com abordagem pluralista que as Organizações Não-Governamentais, devem ser levadas em consideração dentro do Sistema Internacional, através de uma análise do CICV, mesmo que essas sejam atores não-estatais. Ao longo do texto, pontuamos de forma analítica a maneira com que exercem influência no sistema, utilizando o método proposto por Willetts (2011), como também a proposta teórica de difusão de normas por Finnemore e Sikkink (1992). Também, analisamos - documentos, normas, notícias e dados, sobre o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, para demonstrar a forma com que essa instituição vem atuando e exercendo influência dentro das Relações Internacionais, contribuindo através da difusão de normas que vão influenciar a tomada de decisões e contribuir na formação do Direito Internacional Humanitário.

Numa segunda parte, realizamos uma revisão bibliográfica, para explicitação de alguns termos e conceitos, que foram desenvolvidos desde o início das RIs, passando pela teoria realista ao discorrer sobre Estado, poder e soberania como

também, pela teoria institucionalista, que propôs conceitos como o de Regimes Internacionais, proposto por Krasner (1982), Instituições e Interdependência Complexa, proposto por Keohane; Nye (1972). Esses pressupostos iniciados pela teoria Institucionalista, serviram como base e inspiração para as teorias construtivistas de abordagem pluralista desenvolvidas por Keck e Sikkink (1998) que abordam sobre as Redes Transnacionais de Advocacia, como também por Willetts (2011) ao fazer uma análise sobre Organizações Não-Governamentais e o de Difusão de Normas teoria desenvolvida por Finnemore; Sikkink (1992).

Tais abordagens abriram espaços para analisarmos na prática, na terceira parte, a atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e suas contribuições para a criação, implementação e aplicação do Direito Internacional Humanitário, tanto para sua criação. Deste modo, iremos entrar na estrutura do CICV, como também, do DIH para entender como o “guardião” do DIH possui legitimidade e capacidade de atuação no sistema internacional, de modo a influenciar os estados, evidenciando não só sua capacidade de influenciar como uma organização, mas exemplificando como as demais ONGs são capazes de agir por meio da difusão de normas, impactando na soberania dos estados. Com isso, será possível entender que essa forma de atuação “aos poucos, o que é inovador se tornará normal” (WILLETTS, 2011, p. 62), pois cada vez mais os atores não estatais vêm ganhando mais força no SI, assim como demais atores da Sociedade Civil.

Por fim, na quarta parte, desenvolvemos algumas considerações do que foi pontuado, refletindo sobre as mudanças sistêmicas e estruturais tanto na disciplina, quanto na realidade, discutindo sobre a atuação do CICV, no contexto da difusão de normas, ressaltando se a mesma deve ser reconhecida como eficaz, e se realmente a atuação das Organizações Não-Governamentais nas Políticas Mundiais devem ser reconhecidas. Buscaremos refletir através do Construtivismo Linguístico, sobre os termos de “crimes de guerra”, “Direito Internacional Humanitário” e “direito dos prisioneiros de guerra”, como conquistas da organização além do seu reflexo na prática, como também refletiremos sobre a teoria proposta por Finnemore; Sikkink (1992) sobre Difusão de Normas, de maneira refletir sobre relevantes aspectos abordados ao longo deste trabalho.

2 Redes Transnacionais de Advocacia, Modelo de Exercício de Influência das ONGs e Difusão de Normas: referências teóricas e subsídios às abordagens construtivistas e pluralistas

O contexto internacional não é mais o mesmo que aquele conhecido pelos primeiros estudiosos da área, a inserção de novos atores no cenário internacional mostram a necessidade de novos estudos para melhor compreender a contemporaneidade, além da globalização, surgimento da internet e a criação de novos Estados; Também, tivemos a atuação das Corporações Internacionais, Organizações Intergovernamentais e as Organizações Não Governamentais. Essas duas últimas, de acordo com o Yearbook of International Organizations de 2022, possuem juntas, atualmente, 42.000 organizações ativas, voltadas para os mais diversos campos de atuação. Entender a capacidade de poder e atuação que essas possuem, permite ampliar a nossa capacidade analítica sobre o mundo que estamos inseridos e formar melhores profissionais no âmbito das Relações Internacionais. Desse modo, a revisão bibliográfica surge, portanto, para explicar teorias que sirvam para analisar esse novo fenômeno da atualidade, comparando com a teoria previamente conhecida e amplamente divulgada nas academias de Relações Internacionais.

Assim, a reflexão sobre a bibliografia a ser utilizada evidenciou desafios para o desenvolvimento deste trabalho, dentre eles, o de criar interlocução com autores que percebam e demonstrem de forma analítica e teórica a capacidade que as Organizações Não-Governamentais possuem para influenciar o Sistema Internacional. O trabalho desenvolvido por Willetts (2011) em “Non-Governmental Organizations in World Politics”, acabou sendo a base teórica inicial para analisar a atuação política do Comitê Internacional da Cruz Vermelha na difusão de normas no Sistema Internacional, no entanto, sua contribuição é voltada para analisar a capacidade das ONGs na construção de uma governança global. Willetts (2011) analisa, ainda, a atuação das ONGs dentro de um sistema político global, por sua vez, abordagens mais ortodoxas negam a existência deste (Willetts, 2011). Ao analisarmos a política global, partimos da premissa que ela:

abrange qualquer processo pelo qual é feita uma reivindicação de que pessoas em diferentes países devem respeitar uma decisão conjunta.

Tais decisões às vezes são tomadas em relações de país para país, mas são predominantemente tomadas dentro de organizações internacionais- (WILLETTS, 2011, p. 1 e 2).

Além disso, é importante pontuar que a política global pode ser feita separada da política dentro de países individuais, se mantendo na política feita além das fronteiras nacionais e dentro dos organismos internacionais, uma vez que a política seria um processo pelo qual um qualquer grupo de pessoas chega a uma decisão coletiva, que espera ser respeitado por todos os membros do grupo (Willetts, 2011). Com isso, conseguimos entender de qual maneira as ONGs exercem influência em âmbito global - por meio de sua participação na política de Organizações Internacionais, utilizando seus direitos e obrigações legais internacionais.

A abordagem construtivista e pluralista proposta por Willetts (2011), portanto, nos direciona, antes de continuarmos a buscar maior aprofundamento sobre seu método analítico e a rever alguns conceitos amplamente adotados e difundidos entre as diversas correntes teóricas das Relações Internacionais. O principal motivo é justamente constatar que muitas dessas teorias acabam por negligenciar ou excluir variáveis, como as próprias ONGs, que hoje se mostram muito importantes para complementar e aprofundar uma análise em nível internacional, logo essa revisão bibliográfica surge principalmente para revisar alguns termos-chaves desenvolvidos ao longo dos anos por outros teóricos para construir um pensamento no qual coloca as Organizações Internacionais como atores influentes no Sistema Internacional ao atuarem entre si e entre outros governos influenciando no sistema político global.

2.1 Realismo, Estado, Poder e Soberania

A teoria realista é considerada como uma das principais teorias das Relações Internacionais, além de ser uma das primeiras teorias criadas para estudar e analisar o comportamento dos Estados no Sistema Internacional, ela também contribuiu introduzindo termos e conceitos que as próximas teorias iriam refletir, complementar, debater ou discordar. Ela coloca o Estado como o ator central das políticas internacionais, que agem como unidades, em que seus objetivos de segurança militar dominam seus outros objetivos (KEOHANE E NYE, 2012), sendo os Estados soberanos dentro dos seus próprios territórios. Assim, eles são as autoridades supremas para utilizar a força e para criar e garantir o cumprimento de leis (DUNNE;

SCHMIDT, 2008). Além disso, a teoria propõe o SI como Anárquico, ou seja, as políticas internacionais acontecem em um ambiente onde não há uma autoridade acima dos Estados Soberanos e que esses competem entre si por poder e segurança (DUNNE; SCHMIDT, 2008). Aqui podemos perceber que existem linhas bem delimitadas entre as políticas internacionais e as políticas domésticas, uma vez que:

Os realistas argumentam que a estrutura básica da política internacional é de anarquia, na medida em que cada um dos estados soberanos independentes se considera sua própria autoridade máxima e não reconhece um poder superior acima deles. Por outro lado, a política doméstica é frequentemente descrita como uma estrutura hierárquica na qual diferentes atores políticos estão em várias relações de super- e subordinação (DUNNE; SCHMIDT, 2008, p. 192).

É interessante que ao refletirmos sobre o que foi exposto anteriormente, percebemos que a divisão entre as políticas internacionais e domésticas acontece, pois, para os realistas, o “mito” da soberania é muito forte, domesticamente não existem atores que irão interferir nesse âmbito da política, contudo, Willetts (2011), destaca que ao entrarem em alguma Organização Intergovernamental os estados acabando limitando, em certa medida, sua soberania, além disso, como veremos, a teoria construtivista, oferece uma outra perspectiva, na qual a fronteira entre o doméstico e o internacional acabam se tornando cada vez mais tênues a medida que atores da Sociedade Civil se inserem no Sistema Internacional.

Também, podemos pontuar que no realismo, o interesse de todos os Estados é o de garantir sua própria sobrevivência e que a busca de poder é a forma crucial para que isso ocorra. Nessa medida, podemos entender o poder a partir da definição de Morgenthau (1948) em que “o controle do homem sobre as mentes e ações de outros homens”. Outros autores, como Aron (2002), trazem dois pontos sobre a ideia de poder, ressaltando que é um conceito relacional, sendo exercido em outro ator e, ainda, que, ele é um conceito relativo, deste modo, o cálculo de poder deve ser feito comparando o seu poder com o de outro Estado. O poder é crucial para o realismo e, tradicionalmente, tem sido definido de forma restrita em termos estratégicos militares e, posteriormente, foi acrescentado pelos neo-realistas a ideia de poder econômico.

Portanto, para este trabalho, um dos primeiros pontos a ser ressaltado - é que entendemos o poder como posse de capacidades militares e econômicas, para o poder como exercício de influências, uma vez que se entende que nem sempre posses

militares e econômicas irão resultar em influência, já que essa pode vir de outras formas. Assim, aos poucos, vamos construindo uma base teórica e podendo pontuar que as ONGs exercem poder na política global, afinal:

Elas são agentes cruciais no movimento das ideias. A dinâmica fundamental da mudança política são as maneiras pelas quais a persuasão, a socialização e a institucionalização levam à mudança nas normas predominantes. As ONGs ganham influência ao enquadrar debates e vincular seus valores às preocupações de outros atores. (WILLETTS, 2011, p. 115)

Como se observa, ao falarmos que outros atores também podem exercer poder, saímos de uma visão mais estadocêntrica advinda das teorias de matriz realista para teorias que passam a ser menos estadocêntricas e começam a abranger mais atores que fazem parte da sociedade civil. Willetts (2011) vai um pouco mais além e repensa o Estado, em Estado e Governo, ao entender que:

Quando o Estado é conceituado como uma entidade legal ou uma comunidade política, as ONGs não podem ser atores transnacionais significativos. Quando o Estado é conceituado como um governo, podem ser feitas perguntas dentro da política doméstica sobre as relações entre o cidadão individual, os grupos da sociedade civil e o Estado. Então, dentro da política global, podemos perguntar quando e por que as ONGs decidem agir de forma transnacional e até que ponto estão agindo de forma independente. Assim, levar as ONGs a sério requer uma recusa em tratar o Estado como uma comunidade política coerente e unificada. (WILLETTS, 2011, p. 117)

Aqui, percebemos a necessidade da abordagem pluralista, pois esta inclui outros atores no sistema internacional e serve, justamente, para separar o governo do Estado e se preocupar com os diferentes atores políticos, mobilizando apoio para atingir seus objetivos na formação e implementação de políticas públicas, além de analisar as questões transgovernamentais. Keohane; Nye (1974), em um artigo intitulado “Relações Transgovernamentais e Organizações Internacionais”, definem essas questões como “conjuntos de interações diretas entre subunidades de diferentes governos que não são controladas ou guiadas de perto pelas políticas dos gabinetes ou chefes executivos desses governos”.

O governo, portanto, passa a ser objeto de análise junto com outros atores que merecem atenção como os atores transnacionais, organizações intergovernamentais e as ONGs, uma vez que existe uma rede política formada pela interação desses

atores e que resulta em um impacto nas políticas globais. Logo, a utilização de uma abordagem pluralista é essencial para com que possamos entender como os Estados são sistemas políticos relativamente abertos e, portanto, devemos realizar análises a partir dos governos que atuam nesses estados, de modo a analisar a sociedade civil e como essa se relaciona com os governos, entre si e transnacionalmente. É pertinente entender como as organizações internacionais podem ser analisadas como sistemas globais abertos, que geram interações políticas distintas e afetam seus elementos constituintes. (WILLETTS, 2011).

Outro ponto que merece destaque é a ideia de soberania, uma vez que o conceito implica no exercício exclusivo da autoridade do Estado, no âmbito doméstico, sobre seu território e sua população. Além disso, podemos entendê-la como soberania interna, que reflete, portanto, o exercício exclusivo da autoridade central no plano doméstico, enquanto soberania externa denuncia justamente a ausência de alguma autoridade suprema no âmbito das relações entre Estados (SILVA; GONÇALVES, 2010). Contudo, como vimos, anteriormente, e como veremos em breve, neste trabalho, as ONGs são capazes de exercer influência e, desse modo, exercer poder, podendo assim, se tornarem um desafio à soberania estatal, além disso veremos que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, possui através de acordos internacionais e de acordos legais a nível doméstico de cada país, total liberdade de atuação dentro dos territórios nacionais por meio das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha.

Se olharmos para a questão dos direitos humanos, por exemplo, veremos que qualquer questão relacionada a eles estará ligada a assuntos que são fundamentalmente internos de um Estado. Contudo, ao longo dos últimos anos, devido ao lobby por parte das ONGs, foram estabelecidas comissões de direitos humanos e foram adotadas uma variedade de procedimentos especiais, abrangendo temas como tortura e desaparecimento, além de tratados que foram negociados e entraram em vigor e mecanismos que conferem direitos legais internacionais a pessoas individuais, permitindo-lhes trazer violações de direitos humanos de seus próprios governos para a revisão por comitês intergovernamentais. Willetts (2011) aponta que atualmente temos

um Conselho de Direitos Humanos de status superior, subordinado diretamente à Assembléia Geral. Sob seu mecanismo de Revisão Periódica Universal, cada membro da ONU tem seu histórico de direitos humanos revisado, dentro de um ciclo de quatro anos, com

ONGs contribuindo para o processo de revisão. O princípio da soberania foi derrubado em favor de que as relações de cada governo com seus cidadãos sejam submetidas à revisão internacional e em favor da perda da imunidade soberana em relação à tortura, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. O ponto crucial é que cada um desses desenvolvimentos foi iniciado e promovido por ONGs. Sem as ONGs, não haveria direito internacional de direitos humanos. (WILLETTS, 2011, p.69)

Aqui, começamos a ver, também, que há uma mudança na agenda dos Governos - as mudanças das agendas como veremos é importante, pois essas são responsáveis por influenciar nas formações das políticas, assim, podemos perceber o enfoque que os Direitos Humanos passam a receber dentro das Relações Internacionais. Na Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional de 1945, em São Francisco, pensou-se na construção de uma possível “ordem mundial”, baseada nos direitos humanos e seus princípios de liberdade, igualdade e fraternidade (RAMCHARAN, 2007 apud PAIVA; LEMOS; ZUCHETTO; RODRIGUES, 2019). E, após isso, vimos que houve o surgimento de um "regime internacional" para os direitos humanos (DONNELLY, 1989 apud BRYSK, 2002). Sendo destacado de acordo com Brysk (2002) que:

O regime dos direitos humanos é um conjunto de reivindicações universais para salvaguardar a dignidade humana de coerção ilegítima, tipicamente promulgada pelo Estado contra. As normas estão codificadas em um conjunto amplamente endossado de compromissos internacionais: a "Carta Internacional dos Direitos Humanos" (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Sociais e Econômicos); tratados específicos de fenômenos sobre crimes de guerra (Convenções de Genebra), genocídio e tortura; e proteções para grupos vulneráveis, como a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. (BRYSK, 2002, p. 3)

Deste modo, é imprescindível que passemos a incluir as ONGs na análise da política global e considerá-las como objetos de estudo, mesmo que essas não possuam nenhuma capacidade militar e tenham recursos econômicos limitados, elas, ainda, possuem uma capacidade de comunicação e exercício de poder, podendo influenciar os Estados. Bem como, promovendo seus valores, melhorando seus status e fortalecendo a legitimidade de suas propostas políticas, assim, tendo poder, para mobilizar apoio e para exercer influência sobre as decisões políticas. Por esses

motivos, é importante considerar outras teorias como a teoria construtivista com uma abordagem pluralista para tratarmos do papel das ONGs nas políticas globais.

2.2 Institucionalismo, Instituições, Regimes e Agendas

O institucionalismo surge nas relações internacionais para buscar entender o papel das instituições no contexto internacional. O termo “instituição” utilizado referencia-se na definição de Keohane (1988) como “um arranjo particular construído pelo homem, formal ou informalmente organizado”. Na política internacional, segundo os autores dessa corrente teórica, “o papel das instituições internacionais é extremamente relevante na política internacional, pois esses órgãos facilitam a cooperação entre os Estados” (SALOMON, 2016, p. 68). Possibilita-nos entender, de que maneira pode-se amenizar as consequências da anarquia e possibilitar a cooperação entre os Estados, por meio das instituições internacionais (SALOMON, 2016).

Com o surgimento do institucionalismo, diversos autores começam a questionar as explicações tradicionais da estrutura do Sistema Internacional como um meio anárquico, “ao enfatizar a importância do estabelecimento de acordos internacionais formais e de seus desdobramentos para o mundo” (HAGGARD; SIMMONS, 1987 apud PAIVA; LEMOS; ZUCHETTO; RODRIGUES, 2019, p. 179) como uma forma de minimizar essa anarquia sistêmica.

Keohane; Nye (2001) surgem com uma tese principal, expondo que o mundo está mudando e, com ele, os conceitos e instrumentos de análise aplicáveis à política internacional. “Vivemos em uma era de interdependência [...]. A própria natureza da política mundial está mudando [...] o mundo se tornou interdependente na economia, na comunicação, nas aspirações humanas” (KEOHANE; NYE, 2001 apud SALOMON 2016, p. 71). Os autores, também, analisam os efeitos da crescente interdependência na economia e na política mundial, bem como as condições da formação de regimes internacionais definidos como “redes de regras, normas e procedimentos que regularizam o comportamento e controlam seus efeitos” (KEOHANE; NYE, 2001 apud SALOMON, 2016, p. 71-72).

Já Young (2009) discorre sobre como os regimes possuem até uma capacidade de criar uma nova estrutura hierárquica das Relações Internacionais, pois estas se aproximariam da construção de uma governança global. Entende-se aqui como um

conjunto de normas, acordos e regimes formalizados internacionalmente, que são capazes de constituir um direcionamento ao sistema internacional como um todo. Nesse sentido, as variadas formas de governança global conferem uma certa ordem à anarquia tradicional desse sistema (YOUNG, 2009 apud PAIVA; LEMOS; ZUCHETTO; RODRIGUES, 2020).

Dentro desse contexto, a partir da década de 1970, temos a entrada de temas sociais e econômicos no foco da agenda das relações internacionais, até então quase monopolizada por temas estratégico-militares. Keohane; Nye (2012) pontuam essa mudança pela descrição da situação feita por Kissinger como Secretário de Estado dos Estados Unidos da América (EUA):

Como o secretário de Estado Kissinger descreveu a situação em 1975: o progresso em lidar com a agenda tradicional não é mais suficiente. Surgiu um tipo de problema novo e sem precedentes. Os problemas de energia, recursos, meio ambiente, população, usos do espaço e dos mares agora se juntam às questões de segurança militar, ideologia e rivalidade territorial que tradicionalmente compunham a agenda diplomática. (KEOHANE, NYE, 2012, p. 22)

Desse modo, em um mundo de interdependência complexa, “os Estados podem assumir uma variedade de objetivos em suas agendas políticas para serem atingidos” (KEOHANE; NYE, 2012, p. 27) e, com as mudanças na agenda, esses novos objetivos fazem com que a hierarquia se perca ao determinar qual o tema é mais importante. Assim, a importância dos objetivos na formação das agendas será afetada tanto por problemas internacionais, quanto domésticos. “Grupos domésticos, por exemplo, passam a poder politizar problemas que antes eram considerados somente domésticos para dentro da agenda interestatal” (KEOHANE; NYE, 2012, p. 27).

As organizações internacionais surgem nesse contexto, como explica Keohane; Nye (2012) portanto,

com uma capacidade de reunir oficiais, auxiliando nas coalizões nas políticas mundiais. As organizações internacionais, também, permitem que agências de governos, que de outra forma não entrariam em contato, transformem coalizões potenciais ou tácitas em coalizões transgovernamentais explícitas caracterizadas por comunicações diretas (KEOHANE; NYE, 2012, p. 30).

Já os regimes mencionados anteriormente podem ser entendidos a partir da definição de Krasner (1982) adotada como marco inicial do debate de regimes:

Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema. Como ponto de partida, os regimes são conceituados como variáveis intervenientes, estando entre fatores causais básicos e os resultados e comportamentos relacionados (KRASNER, 1982, p. 1).

Essas variáveis intervenientes firmam-se a partir das convenções internacionais, tratados bilaterais e demais acordos ou até mesmo da constituição de OIs para a formalização do multilateralismo, possibilitando, desta forma, com que as OIs e seus regimes sejam capazes de influenciar o comportamento dos atores dentro do Sistema Internacional – SI (KRASNER, 1982; MORAVCSIK, 2000 apud PAIVA; LEMOS; ZUCHETTO; RODRIGUES, 2019).

O institucionalismo introduz conceitos e teorias que irão enriquecer a base teórica que nos permitem constatar outras perspectivas e novas formas de analisar o sistema, tendo como referência outros atores que fazem parte das relações internacionais. Cabe reiterar que esta parte da revisão bibliográfica é voltada para complementar alguns conceitos já existentes, de tal forma que iremos trazê-los para criarmos uma interlocução mais efetiva com o construtivismo e o pluralismo, buscando analisar os governos e as ONGs dentro de regime das políticas internacionais, assim como expandir nossa capacidade de entendimento da formação das políticas mundiais (WILLETTS, 2011).

As ONGs podem ser entendidas seguindo bastante as ideias proposta pelos institucionalistas, pois elas são instituições que vão facilitar a cooperação, criar e fazer a manutenção de regimes, influenciar nas agendas dos Estados, através da politização de temas e criar acordos. No entanto, essas precisaram, historicamente, de um respaldo no campo do direito internacional, para que sejam aceitas como atores do Sistema Internacional, uma vez que, desde a Segunda Guerra Mundial, o direito internacional evoluiu para incluir pessoas jurídicas, que não os Estados (WILLETTS, 2011). Hoje, podemos entender de modo mais amplo que a ONU acabou criando um status legal para as ONGs. Willetts afirma que:

O direito internacional consuetudinário vem da prática estatal, combinada com a *opinio juris*, que é uma crença generalizada na obrigação de seguir essa prática. As resoluções das Nações Unidas podem ser evidência da prática estatal, mas isso não confere força legal a todas as resoluções da ONU. Alguns podem ser fortemente contestados e/ou flagrantemente desafiados, após serem adotados. No entanto, quando são adotadas por consenso, têm aplicabilidade geral, são regularmente reafirmadas e os princípios que incorporam não são contestados, as resoluções tornam-se juridicamente vinculativas. (WILLETTS, 2011, p. 81 e 82)

Nesta perspectiva, ao analisar o Estatuto do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU - sobre Acordos de Consulta com Organizações Não Governamentais, vimos que, desde que foram adotados em 1950, grande parte do texto permaneceu inalterada, passando por revisões e sendo reafirmado em 1968 e 1996 e, também, nas três ocasiões em que o Estatuto completo das ONGs foi endossado, a resolução foi aprovada por consenso, sem que nenhum governo registrasse oposição ao texto final (WILLETTS, 2011). Portanto, percebemos que:

Ao longo de praticamente toda a história da ONU, o status e/ou as atividades de determinadas ONGs têm sido motivo de controvérsia, mas o status do próprio Estatuto não foi contestado. Os ataques a ONGs individuais quase sempre incluem alegações de que a ONG em questão violou o Estatuto e, portanto, esses ataques confirmam implicitamente a validade do Estatuto. (WILLETTS, 2011, p. 82).

Assim, devemos entender que os acordos do Estatuto servem de base para que as ONGs ganhem personalidade jurídica internacional e, ao longo dos anos, legitimidade acaba sendo reafirmada pelos Estados. É interessante ressaltar que qualquer ONG que receba o status "consultivo" do ECOSOC passa a ganhar direitos específicos dentro do sistema diplomático, juntamente com obrigações de se comportar de maneira diplomática e relatar suas finanças e suas atividades e, portanto, passam a ser reconhecidas como pessoas jurídicas internacionais.

Ainda sobre os Regimes, ao analisarmos os estudos de Krasner (1982), percebemos duas questões que precisam ser aprofundadas, a primeira é que a teoria ignora as ONGs e, dentro de sua análise, foi pensada voltada para a teoria da escolha racional e a aplicações na economia política internacional, o que faz com que em alguns aspectos essa teoria se aproxime mais da teoria do realismo do que do pluralismo por ser estadocêntrica, e por dar atenção insuficiente aos princípios, valores e normas que definem a natureza dos regimes (WILLETTS, 2011).

Logo, a abordagem pluralista se faz necessária para explicar o que acontece nos regimes, justamente pelo fato de que praticamente todos os regimes estão inseridos em organizações internacionais e praticamente todas as organizações internacionais, com exceção das organizações econômicas, que acabam por incluir as ONGs como atores políticos significativos (WILLETTS, 2011). Segundo a definição de Krasner (1982), os valores e normas são “as características definidoras básicas de um regime”, afirmou, ainda, que “mudanças em princípios e normas são mudanças do próprio regime”. Portanto, entendemos que a principal atividade das ONGs é a de mobilização de apoio aos valores e que essas estão envolvidas na criação de normas, definição de regras e participação em processos decisórios e, desse modo, devem ser envolvidas numa análise teórica.

A segunda questão é sobre a ideia de agenda, os institucionalistas passam a perceber, diferentemente dos realistas, a entrada de outros temas nas agendas dos governos dentro do sistema internacional, além de ver a capacidade de mudança na prioridade dos temas. Haggard; Simmons (1987, p. 514) pontuam que os regimes “podem alterar os interesses ou preferências dos atores” e, que, “o crescimento da interdependência significa que grupos de ‘nível doméstico’ estão tendo mais interesse nos regimes”. No entanto, ainda existe uma falha teoria, pois até mesmo essas teorias não podem explicar o fenômeno da atuação dos atores da Sociedade Civil. Keck; Simmons (1998), fazem uma contribuição essa percepção ao pontuarem que:

A metáfora do “jogo de dois níveis” de Robert Putnam levou os teóricos liberais a uma certa distância de ver as relações internacionais como uma via de mão dupla, na qual os empreendedores políticos exercem influência internacional sobre a política doméstica ao mesmo tempo em que a política doméstica molda suas posições internacionais. Mas, por mais valiosas que sejam suas percepções, mesmo essa via de mão dupla é muito estreita, implicando um acesso limitado ao sistema internacional que não é mais verdade em muitas áreas temáticas. (KECK; SIMMONS, 1998, p. 4)

Considerando o exposto, é importante pontuar que os diferentes governos têm prioridades políticas muito diferentes entre si e, portanto, é falso supor que todos os governos tenham as mesmas prioridades, tendo a segurança estratégica no topo da lista, Willetts (2011, p. 139) aponta que “as questões de saúde ou meio ambiente tornam-se questões de segurança de alta prioridade quando enfrentamos a ameaça pandemias ou o impacto das mudanças climáticas.” O autor propõe uma ideia de

“saliência” para ser utilizada como forma de olhar as questões de definição de prioridades políticas nas agendas dos atores, uma vez que:

A saliência tem dois componentes: reflete a importância atribuída aos valores evocados em um debate político e reflete até que ponto o ator político espera ser afetado pelo resultado. A saliência permite o reconhecimento de itens da atual agenda política global de maior ou menor prioridade para governos ou ONGs, mas as prioridades podem variar de um ator para outro e para os mesmos atores ao longo do tempo. (WILLETTS, 2011, p. 139)

Por meio deste entendimento, constatamos que a sociedade civil, na verdade, consiste em vários grupos que fazem reivindicações diferentes sobre seus interesses, com base em diferentes preferências de valor e que a disputa sobre valores na política doméstica continua na política global. Mais uma vez, vamos ver que as ideias de políticas domésticas e internacionais, não podem ser separadas, pois na prática essas não são tão divididas, como antes era proposta pelos teóricos. Quando chegamos na década de 1990, vimos uma clara mudança na agenda das OIs, as quais, ao longo do período, se engajaram cada vez mais na seara das políticas sociais. A partir da produção e difusão de ideias e de modelos de políticas, bem como da oferta de financiamento e de “aconselhamento”, elas tornaram-se atores centrais nesse campo. Deacon e outros (1997) referiram-se a esse processo como de “socialização da política global” e de globalização da política social nacional (DEACON, 1997 apud FARIA, 2018, p. 49).

2.3 Construtivismo, Pluralismo e as Redes Transnacionais de Advocacia

Justamente com a entrada e socialização de atores da sociedade civil na política global e com a dificuldade em separar os assuntos de política doméstica da política internacional, surgiram novos conceitos e teorias para analisar essa forma de atuação. A teoria construtivista surge na década de 1980, aplicando e interpretando conceitos sobre a realidade social desenvolvida em outras disciplinas como sociologia e filosofia (SALOMON, 2016). Devemos, também, entender o construtivismo como uma teoria social e não uma teoria substantiva da política internacional, uma vez que essa está amplamente preocupada em como conceituar a relação entre agentes e estruturas (BARNETT, 2018).

Finnemore e Sikkink resumem o construtivismo como

uma abordagem da análise social que afirma o seguinte: (a) a interação humana é moldada principalmente por fatores ideacionais, não simplesmente materiais; (b) os fatores ideacionais mais importantes são crenças amplamente compartilhadas ou “intersubjetivas”, que não são redutíveis a indivíduos; e (c) essas crenças compartilhadas constroem os interesses e identidades de atores intencionais. (FINNEMORE; SIKKINK *apud* WILLETTS, 2011, p. 130)

É possível percebermos que os construtivistas acabam por se diferenciar dos realistas e dos institucionalistas. Willetts (2011, p. 130) ressalta que os “racionalistas são reducionistas, para eles, os resultados sociais são redutíveis ao comportamento combinado dos indivíduos.” Já os construtivistas “são holistas: para eles, os resultados sociais são produzidos pelo sistema social como uma entidade coletiva”. Contudo, é importante ressaltar que, a ênfase no holismo não nega a agência, mas reconhece que os agentes têm alguma autonomia e suas interações ajudam a construir, reproduzir e transformar essas estruturas (BARNETT, 2008). Assim, o construtivismo trás para a política o reino das ideias, a maneira como percebemos a natureza do mundo e a evolução das normas centrais (WILLETTS, 2011).

No entanto, o construtivismo não pode ser simplesmente equiparado ao pluralismo, Barnett (2008, p. 323), pontua que as teorias racionalistas e construtivistas “adotam estruturas diferentes para pensar a política mundial”, sendo consideradas como “incomensuráveis”. Consequentemente, é preciso estabelecer uma teoria pluralista, assim outros estudiosos procuram pontos de conexão e avaliam as forças relativas de cada abordagem tentando combiná-las para enriquecer a nossa compreensão do mundo (BARNETT, 2008).

Dessa maneira, Keck; Sikkink (1998, p. 1) vão justamente chamar atenção para o fato de que “A política mundial no final do século XX envolve, ao lado dos Estados, muitos atores não estatais que interagem uns com os outros”. À vista disso, as autoras percebem que essas interações são “estruturadas em termos de redes, e as redes transnacionais são cada vez mais visíveis na política internacional.” Essas redes são, portanto, formadas por ativistas que se reúnem em sua formação por ideias ou valores e acabam sendo chamados de Redes Transnacionais de Advocacia (KECK; SIKKINK, 1998).

Willetts (2011) entende que, as autoras ao discutirem as redes de advocacia como fonte de novas ideias, normas e identidades, são construtivistas pluralistas, pois elas desenvolveram o conceito pluralista de redes de advocacia dentro de uma ontologia construtivista (uma visão construtivista da natureza dos atores políticos). Assim, a ideia de se trabalhar com o termo Redes Transnacionais para esse fenômeno, como explicam Keck; Simmons (1998, p. 4), “é justamente para evocar a dimensão estruturada e estruturante nas ações desses agentes complexos, que participam e moldam as áreas da política”. Assim, é destacado que o termo rede vem da sociologia e ao aplicá-lo transnacionalmente, tem como objetivo eliminar cada vez mais a divisão entre as esferas internacionais e nacionais (KECK; SIMMONS, 1998).

Deste modo, as Redes Transnacionais, ao construírem novos vínculos entre atores da sociedade civil, Estado e organizações internacionais, acabam multiplicando as formas de acesso ao sistema internacional (KECK; SIMMONS, 1998) e, também, elas são capazes de ajudar a transformar a prática da soberania nacional, uma vez que “borram as fronteiras entre as relações de um estado com os seus próprios nacionais” como também, “os recurso que tanto os cidadãos quanto os estados têm ao sistema internacional” (KECK; SIMMONS, 1998, p. 1)

Não existe só uma forma de fazer política e não existe somente uma forma de exercer influência política, as redes de advocacia acabam atuando de outras formas, que vão além da mudança de políticas e passam a defender e investigar mudanças na base institucional e de princípios das interações internacionais, recorrendo a outras alternativas, que quando bem sucedidas, resultam em mudanças nas políticas mundiais (KECK; SIMMONS, 1998).

Além disso, as autoras pontuam uma nova capacidade nas redes que é a de atores internacionais não tradicionais podem, por meio delas, “mobilizar informações estrategicamente para ajudar a criar novas questões e categorias e persuadir, pressionar e obter influência sobre organizações e governos muito mais poderosos” (KECK; SIMMONS, 1998, p. 2). Deste modo, Willetts (2011) às entendem, como baseadas na sociologia dos movimentos sociais para:

ênfatar a advocacia como um processo de enquadramento de questões dentro de um contexto que aumenta o apoio aos valores da rede; o papel da informação, líderes de ONGs e finanças na mobilização de recursos; e a utilização do contexto político ou estrutura de oportunidades para decidir as metas de ação (WILLETTS, 2011, p. 131).

Percebemos que, de fato, as redes transnacionais de advocacia estão se proliferando e seus objetivos estão sendo alcançados, sendo eles, como apontado por Keck; Simmons (1998, p. 2), “mudar o comportamento dos Estados e das organizações internacionais”, “promover a implementação de normas, pressionando os atores-alvo a adotar novas políticas”, como, também, “monitorando o cumprimento de padrões internacionais”. Desse modo, elas também devem ser entendidas como um espaço político, em que se permite que “os atores situados de forma diferente negociem - formal ou informalmente os significados sociais, culturais e políticos de seu empreendimento conjunto” (KECK; SIMMONS, 1998, p. 3).

Contudo, críticas ainda podem ser feitas de maneira a entender que, de acordo com Willetts (2011), Keck; Sikkink (1998) não utilizam os conceitos da sociologia integralmente, uma vez que eles foram desenvolvidos para elaborar uma posição pluralista global. Essas ainda se mantêm presas a uma linguagem racionalista de “estados” e “interesses nacionais”, ao invés de “governos” e seus “valores e políticas”. Willetts (2011, p. 132), também chama atenção que existe uma contradição ao falarem que as redes podem “persuadir, pressionar e obter influência sobre organizações e governos muito mais poderosos”, pois, de acordo com o autor, “quando as redes de advocacia influenciam a formulação de políticas, as ONGs estão naquele exato momento exercendo poder sobre os governos”. Diante do exposto, passamos a refletir e indagar sobre os modelos propostos de exercício de influência pelas ONGs de ambos os atores.

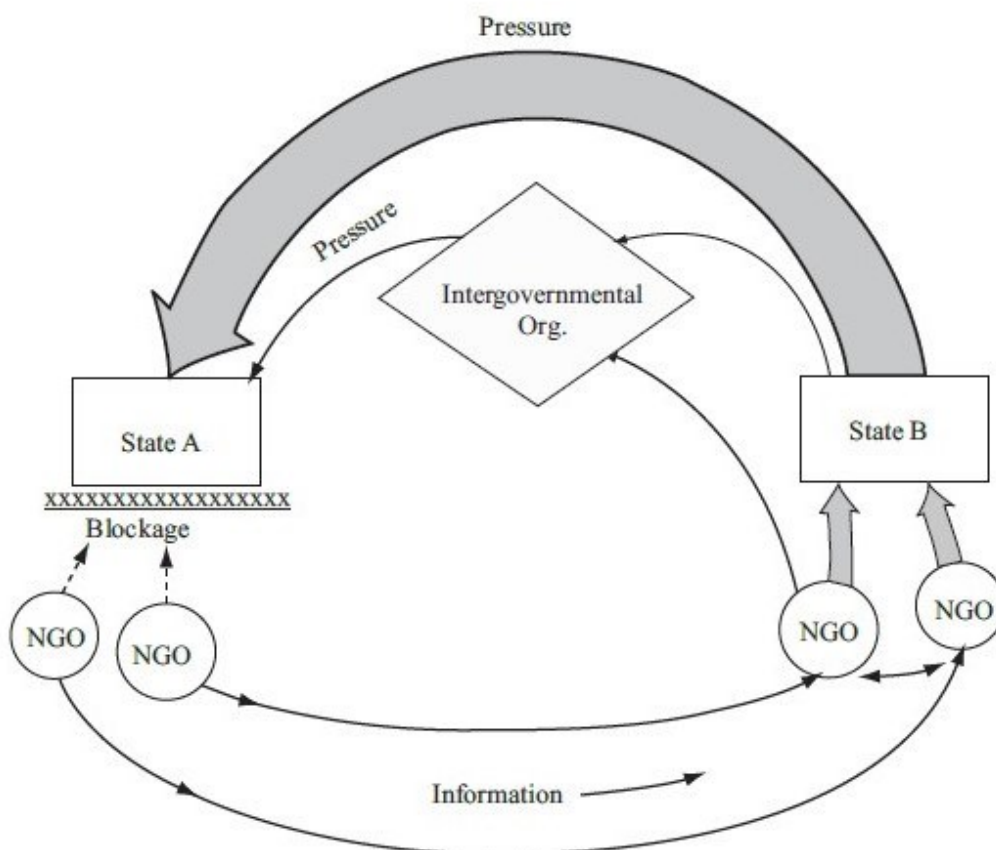
2.4 Modelo de exercício de influência Keck e Simmons vs Willetts

Tanto Keck; Sikkink (1998), quanto Willetts (2011), propuseram-se a pensar em um modelo de exercício sobre como as ONGs, podem exercer influência dentro do sistema internacional, afetando a tomada de decisão política e criação de normas e valores, tanto internamente nos governos como externamente. Em vista disso, nessa parte da revisão bibliográfica tem como objetivo, olhar para ambos os modelos e ver qual melhor se encaixa para a realidade de exercício de influência pelas ONGs.

Logo de início, é destacável que Keck; Sikkink (1998) não focam muito sua análise ao exercício de advocacia dentro das organizações intergovernamentais, no entanto, Willetts (2011, p. 132) aponta “que a ONU tem sido crucial e as ONGs têm

feito esforços consideráveis para influenciar o estabelecimento de padrões globais nas declarações da ONU”. Assim, é necessário que o modelo de influência e a participação das Organizações Intergovernamentais sejam levadas em consideração, não só como um espaço político, mas também, como um meio pelo qual as ONGs alcançam os governos. Willetts (2011) estende essa lógica ao modificar o diagrama sobre o uso do efeito bumerangue "boomerang effect" por ONGs, proposto por Keck e Sikkink na Figura 1:

Figura 1 - O “padrão bumerangue” de pressão das ONGs.



Fonte: Keck; Sikkink (1998, p. 13).

Ao analisá-la, Willetts (2011) chama atenção para o fato de que:

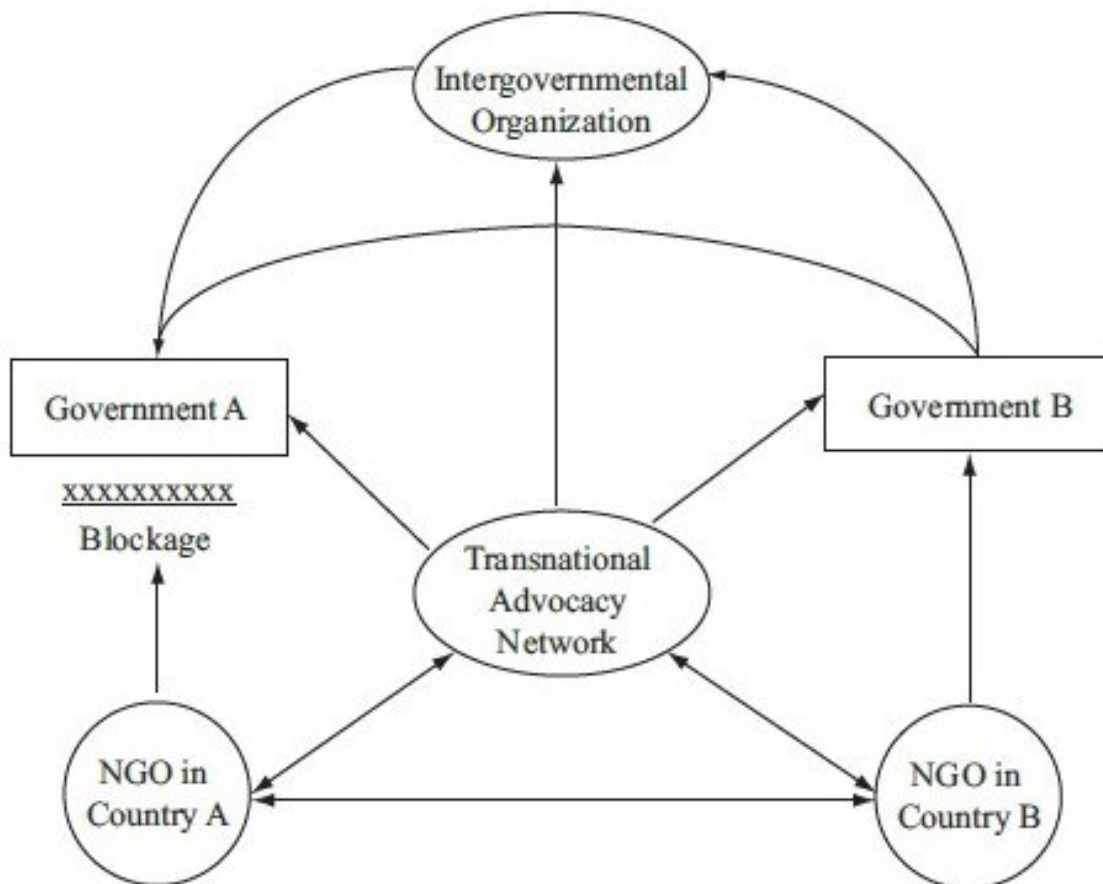
as ONGs do Estado A, que não podem ter acesso ao seu governo, obtêm apoio das ONGs do Estado B. A rede de advocacia não é retratada no diagrama e as ONGs do Estado A não são mostradas como apelando para a organização intergovernamental. Presumivelmente, o diagrama deve ser interpretado como afirmando que o efeito bumerangue principal ocorre através do Estado B

pressionando o Estado A. (Não há discussão sobre o motivo da rota bilateral do bumerangue ser retratada por uma seta de peso muito maior do que para a rota IGO) (WILLETTS, 2011, p. 132 e 133).

Em continuidade, Willetts (2011) sugere uma revisão deste diagrama, de tal maneira que esse se adapte a uma versão mais pluralista global, como podemos ver na Figura 2., em que percebemos um número número maior de possíveis trajetórias para o “efeito bumerangue”, ou seja:

Na verdade, oferece dez caminhos hipotéticos. Se os meios de comunicação também fossem incorporados ao diagrama, isso refletiria toda a complexidade do leque de rotas transnacionais para desafiar os governos mais obstinados, como os generais birmaneses. (WILLETTS, 2011, p. 133)

Figura 2 - Rotas múltiplas para o efeito bumerangue.



Fonte: Willetts (2011, p. 133)

A crítica vem justamente para o fato de que Keck e Sikkink não deram muita atenção às diferentes formas de oportunidades, contudo, dizem que “conferências e

outras formas de contato internacional criam arenas para formar e fortalecer redes” (KECK; SIKKINK *apud* WILLETTS, 2011, p. 133). Nessa perspectiva, as organizações intergovernamentais são cruciais ao fornecerem estruturas de oportunidades permanentes para as ONGs promoverem seus valores em nível global, além disso, a maioria das redes transnacionais de advocacia foram criadas com o propósito específico de fazer lobby em uma Organização Intergovernamental ou usar uma Organização Intergovernamental existente para criar uma nova instituição (WILLETTS, 2011). Observamos, portanto que:

O movimento ambiental global não pode ser entendido sem referência às conferências da ONU em Estocolmo em 1972, no Rio de Janeiro em 1992 e em Joanesburgo em 2002. A campanha do Jubileu 2000 para cancelar a dívida dos países em desenvolvimento não pode ser entendida sem referência ao FMI e ao Banco Mundial. A Coalizão por um Tribunal Penal Internacional, a Campanha Internacional para Proibir Minas Terrestres e a Coalizão de Munições de Fragmentação se concentraram em órgãos específicos da ONU existentes, com o objetivo de criar novas normas jurídicas globais e novas estruturas intergovernamentais (WILLETTS, 2011, p. 134).

No contexto dessas oportunidades e relacionamentos, percebemos três funções-chaves: as redes fornecem eleitorados para promover a legitimidade das instituições multilaterais, geram novas propostas para a cooperação multilateral e fortalecem a transferência de normas globais para práticas nacionais e locais (SMITH *apud* WILLETTS, 2011). Com isso chegamos à penúltima parte da nossa revisão bibliográfica, pois até o momento já revisamos e apresentamos alguns conceitos-chave da teoria construtivista e pluralista que serão utilizadas para analisar a difusão de normas feita pelas ONGs, em especial o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) no sistema internacional, no entanto, ainda precisamos entender um processo conhecido como Difusão de Normas.

2.5 A Difusão de Normas, “Ciclo de Vida” das Normas e Formas de Persuasão pelos Atores

A teoria revisitada até este momento permite-nos afirmar que as ONGs exercem poder na política global, atuando como agentes no movimento das ideias e são fundamentais na dinâmica da mudança política, agindo por meio da persuasão,

socialização e institucionalização, resultando em mudanças nas normas predominantes (WILLETTS, 2011). Portanto, a partir de agora nos interessa entender o que são as normas e como são feitas sua difusão dentro do sistema internacional, uma vez que, normas e questões normativas têm sido centrais para o estudo da política por pelo menos dois milênios (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Para isso, o artigo "*International Norms Dynamics and Political Change*" (1998), de Finnemore; Sikkink, serve como uma base teórica para entendê-las. As autoras pontuam que quando as relações internacionais passaram a analisar temas de descolonização, direitos humanos, educação, etc, foi percebido que instituições como a ONU tem na maioria das suas atividades o estabelecimento de normas, no entanto, essas análises falharam em teorizar esses processos normativos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Assim, a partir da década de 1980, quando o estudo de normas volta-se aos palcos dos estudos de relações internacionais, primeiro com o projeto dos regimes de Krasner (1982), e depois com os construtivistas (John Ruggie, Alexander Wendt e outros), a forma com que as normas eram pensadas mudou de maneira significativa (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Ao definirem o conceito de normas, Finnemore; Sikkink (1998) afirmam que existe um consenso de norma como "um padrão de comportamento apropriado para atores com uma determinada identidade", contudo, as autoras percebem que ainda existem questões conceituais que ainda geram debate devido a uma questão de linguagens, pois a ideia de normas para os construtivistas se assemelham às ideias de "instituições" para os sociólogos, ao falarem dessas mesmas regras comportamentais (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Deste modo, as autoras recorrem ao artigo de March e Olsen (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", que definem "instituição" como "uma coleção relativamente estável de práticas e regras, que definem o comportamento apropriado para grupos específicos de atores em situações específicas" (MARCH; OLSEN *apud* FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 891), assim é explicado que:

'instituição' (no sentido sociológico) é agregação: a definição de norma isola padrões únicos de comportamento, enquanto as instituições enfatizam a maneira pela qual as regras comportamentais são estruturadas e inter-relacionadas (uma 'coleção de práticas e regras'). O perigo de usar a linguagem normativa é que ela pode obscurecer elementos distintos e inter-relacionados das instituições sociais se não for usada com cuidado (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 891).

No entanto, a linguagem normativa pode nos ajudar a olharmos dentro das instituições sociais e considerar seus componentes de maneira que a partir desses elementos, pode-se repensar novos arranjos ao longo do tempo e assim criar novas políticas (FINNEMORE; SIKKINIK, 1998).

Outra distinção relevante a ser feita é que as autoras trazem a diferenciação entre normas reguladoras e normas constitutivas, sendo que a primeira são aquelas que ordenam e restringem o comportamento e a segunda é que criam novos atores, interesses ou categorias de ação. Como as normas estão relacionadas com padrões de comportamento, que podem ser considerados de forma qualitativa (apropriado ou adequado), devemos levar em consideração tanto a dimensão intersubjetiva quanto avaliativa, pois essas são inevitáveis ao discutir as normas (FINNEMORE; SIKKINIK, 1998), ou seja:

Só sabemos o que é apropriado por referência aos julgamentos de uma comunidade ou sociedade. Reconhecemos o comportamento de quebra de normas porque gera desaprovação ou estigma e comportamento de conformidade com as normas, seja porque produz elogios ou, no caso de uma norma altamente internalizada, porque é tão natural que não provoca reação alguma (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 891 e 892).

O trabalho de Finnemore; Sikkink (1998) tem uma preocupação com as normas internacionais ou regionais no estabelecimento de padrões de comportamento adequado para os Estados, no entanto, as autoras percebem que as normas domésticas estão completamente entrelaçadas com o funcionamento das normas internacionais, uma vez que, a maioria das normas domésticas tornaram-se internacionais por meio dos esforços de “empreendedores de vários tipos. Acrescenta-se ainda, o fato de que as normas internacionais utilizam de sua influência por meio das estruturas domésticas e das normas domésticas, que nesse processo podem vir a sofrerem variações importantes no seu cumprimento e na sua interpretação (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Contudo, também percebemos situações em que temos “empreendedores de normas” domésticos que defendem uma posição minoritária usam de normas internacionais para fortalecer sua posição nos debates domésticos.

Finnemore; Sikkink (1998, p. 893), chamam a esse processo de “um jogo normativo de dois níveis, no qual as tabelas de normas domésticas e internacionais

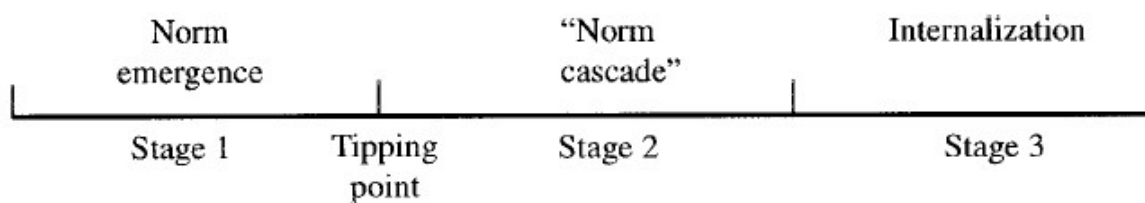
estão cada vez mais vinculadas”, recorrendo à teoria de Putnam (1988), sobre jogos de dois níveis. Sobre este aspecto, Willetts (2011, p. 135), faz uma crítica, justamente pelo fato de que as autoras ainda “são bastante centradas no Estado em sua discussão sobre a dinâmica normativa”, ressaltando que mesmo havendo um reconhecimento de outros atores como promotores de normas, elas ainda não são capazes de perceber que as ONGs poderiam, por si mesmas, promover uma nova norma e fornecer uma massa crítica de apoio, que resultaria em uma apoio através do mundo da diplomacia governamental (WILLETTS, 2011).

A medida que a teorização em nível macro forneceu boas explicações sobre como as normas produzem ordem e estabilidades sociais e que, de acordo com Finnemore; Sikkink (1992, p. 894), “as normas canalizam e regularizam o comportamento” e elas também “muitas vezes limitam o leque de escolha e restringem as ações”, contudo surge um problema - como explicar as mudanças, uma vez que:

em uma estrutura internacional ideacional, mudanças de ideias e mudanças de normas são os principais veículos para a transformação do sistema. As mudanças de norma são para o teórico ideacional o que as mudanças no equilíbrio de poder são para o realista (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 894).

Cabe-nos agora, após termos identificado a possibilidade de transformação do sistema no nível macro, identificar as micro práticas correspondentes que podem ter efeitos transformadores no sistema (Ruggie apud Finnemore; Sikkink, 1992, p. 894). No nível micro é onde vamos entender como os atores se comportam, quais são as normas e como as normas mudam. Willetts (2011, p. 135) entende que para discutir a dinâmica da mudança é “se as normas são compartilhadas, quantos atores compartilham a avaliação antes de chamá-la de norma”, assim temos a teoria proposta por Finnemore; Sikkink (1998), sobre o “Ciclo de Vida” das normas, conforme a Figura 3. nos mostra:

Figura 3 - Ciclo de Vida da Norma



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

Finnemore; Sikkink (1998) explicam que a influência da norma pode ser entendida através desses três estágios, sendo o primeiro de “emergência da norma”; o segundo estágio para ocorrer deve alcançar um amplo apoio até um ponto de inflexão. Aqui a norma é propagada, as autoras acabam por utilizar o termo proposto por Cass Sunstein (1997), “Cascata de Normas”, e o terceiro estágio envolve a internalização, ou seja ela não é contestada (WILLETTS, 2011). As autoras pontuam que esse padrão de influência normativa foi encontrado em diferentes tipos de trabalhos, desde “normas sociais na teoria jurídica dos EUA”, “pesquisas quantitativas por institucionalistas da sociologia ou teóricos da ‘política mundial’” e, até mesmo, “vários estudiosos de normas em RI” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895). Além disso, a mudança em cada estágio é caracterizada por diferentes atores, motivos e mecanismos de influência, como pode ser percebido pela Tabela 1 (p. 34).

Tabela 1 - Estágios da Norma

	<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: Finnemore; Sikkink (1998, p. 898).

Com base na tabela, podemos perceber os diferentes mecanismos de mudança em cada estágio do ciclo de vida “normal”. No estágio de emergência da norma temos a promoção através da persuasão. No estágio da cascata temos uma mistura de socialização, impacto das instituições e demonstração que pode ser entendido como uma forma de persuadir. Willetts (2011, p. 136) pontua que “quando as instituições adotam normas, os atores individuais seguem o exemplo para ganhar legitimidade”, assim “cumprem as pressões por conformidade e aumentam sua estima”. Por fim, no estágio de internalização, as profissões e “burocracias estatais” promovem as normas por meio de processos institucionalizados, como “treinamento profissional”, uma vez que padrões repetidos de comportamento geram aceitação de normas (WILLETTS, 2011).

A partir dos estágios explicados, as autoras passam a discorrer sobre os “empreendedores de normas”, uma vez que as normas não surgem do nada, Finnemore e Sikkink (1998) “elas são ativamente construídas por agentes com fortes noções sobre o comportamento apropriado ou desejável em sua comunidade”, é interesse constatar que as autoras utilizam como exemplo:

As normas prevalecentes de que o pessoal médico e os feridos na guerra sejam tratados como neutros e não combatentes são claramente rastreáveis aos esforços de um homem, um banqueiro suíço de Genebra chamado Henry Dunant. Dunant teve uma

experiência pessoal transformadora na batalha de Solferino em 1859 e ajudou a fundar uma organização para promover essa causa (o que se tornou o Comitê Internacional da Cruz Vermelha) por meio de um tratado internacional (a primeira Convenção de Genebra) (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 896 e 897)

As autoras ainda têm dificuldade em perceber a importância das ONGs na difusão de normas. Willetts (2011, p. 136) faz ressalvas sobre o fato de que as autoras ainda permanecem muito centradas no estado, além de tenderem a “reificar as normas, afirmando que elas são agentes de estabilidade ou mudança”. Assim sendo, acabam subestimando a importância dos empreendedores normativos, que são predominantemente de ONGs, como agentes de mudança. Contudo, ainda temos pontos que devemos levar em consideração, uma vez que as autoras pontuam os empreendedores normativos como necessário por realizaram o conceito proposto por Snow (1986) de “Framing Alignment”, assim esses atores modificam e adotam novas formas de falar, agir e compreender as questões, trazendo noções alternativas da realidade (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 897), como “no caso da Cruz Vermelha, Dunant e seus colegas tiveram que persuadir os comandantes militares a não tratar o valioso pessoal médico e os recursos capturados como espólios de guerra, para serem tratados como bem entendessem”.

Uma questão que vai ao encontro das ideias propostas tanto por Keck; Sikkink (1998), quanto por Willetts (2011), é a ideia de que precisa de algum tipo de “plataforma organizacional” a partir da qual e através da qual promovam as suas normas, de tal modo que ocorra a “cascata de normas”, essas como vimos anteriormente, podem ser entendidas tanto como as Redes Transnacionais de Advocacia, como também a partir de organizações intergovernamentais. Finnemore; Sikkink (1998, p. 900 e 9002) ressaltam a questão de que “desde 1948, as normas emergentes têm se institucionalizado cada vez mais no direito internacional”, “nas regras de organizações multilaterais” e “nas políticas externas bilaterais”, e ainda postulam que, nesse processo de socialização, os Estados não são os únicos atores, uma vez que “as redes de empreendedores normativos e OIs também atuam como agentes de socialização, pressionando os atores-alvo a adotar novas políticas e leis, ratificar tratados e monitorar o cumprimento de padrões internacionais”. Por exemplo:

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) certamente não desapareceu com a assinatura da primeira Convenção de Genebra.

Em vez disso, o CICV tornou-se seu principal agente socializador, ajudando os Estados a ensinar as novas regras de guerra a seus soldados, coletando informações sobre violações e divulgando-as para pressionar os infratores a se conformarem. (FINNEMORE; SIKKINK; 1998, p. 902)

Assim, no contexto da socialização podemos perceber que a institucionalização impulsiona uma “cascata de normas”, esclarecendo o que exatamente é a norma, mas o que constitui a violação, além de explicitar os procedimentos específicos de coordenação como também a desaprovação e sanções pela quebra da norma (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 900). Ainda é destacado o fato de que a institucionalização “não é uma condição necessária para uma cascata de normas, no entanto, a institucionalização pode seguir, em vez de preceder, o início de uma cascata de normas.”

Na fase final, entende-se que as normas se tornaram tão amplamente aceitas que são internalizadas pelos atores, essas normas podem, por consequência, ser extremamente poderosas e difíceis de discernir. Finnemore; Sikkink (1998, p. 904) explicam isso porque “o comportamento de acordo com a norma não é questionado” e “porque os atores não consideram ou discutem seriamente se devem se conformar”. Ainda nessa fase, as autoras defendem como as profissões funcionam como agentes significativos para internalizar as normas entre seus membros, através da formação profissional ou de processos de burocratização do governo. Outro mecanismo para consolidação e universalização destacado é o comportamento e o hábito iterados (FINNEMORE; SIKKINK, 1992). Por fim, as interações frequentes entre os atores acabariam por criar previsibilidade, estabilidade e hábitos de confiança, quando a confiança se torna habitual, ela é internalizada e essa internalização muda as relações entre os participantes (FINNEMORE; SIKKINK, 1992, p. 905). As autoras concluem que “os caminhos para a mudança normativa podem ser igualmente indiretos e evolucionários”, uma vez que, as “mudanças processuais que criam novos processos políticos podem levar a uma convergência normativa, ideacional e política gradual e inadvertida”.

Willetts (2011, p. 136), enxerga “pelo menos três processos pelos quais as ONGs são atores importantes nessa fase final”.

Em primeiro lugar, quando as burocracias governamentais avançam para a institucionalização da 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 a ONGs relevantes. Como resultado de ambos os mecanismos, ONGs especializadas específicas podem ter acesso privilegiado às burocracias relevantes. Terceiro, algumas ONGs trabalham arduamente como empreendedores normativos, monitorando as atividades governamentais e os resultados das políticas, para garantir que as políticas sejam implementadas de forma eficaz. (WILLETTS, 2011, p. 136 e 137)

Constata-se que Willetts (2011, p. 138), percebe que esse trabalho sobre processos de formulação de políticas, normas e mudanças políticas precisa ser complementado por uma consideração mais sistemática da persuasão. Pois, somente o foco nas normas é muito micro para analisar os principais processos de mudança, desta maneira ele entende, “tanto as ONGs e outros atores políticos mobilizam o apoio aos valores transmitindo mensagens a um público-alvo.” Tendo em vista o exposto, Willetts (2011, p. 138), destaca quatro características fundamentais nessa relação: o “status dos atores”, o “conteúdo da mensagem”, o “ambiente político em que ela ocorre” e o “ambiente não político”. Deste modo, o empreendedor normativo possui diferentes formas de persuadir outros a adotar os valores, tornando a norma mais saliente ao público-alvo, assim ele desenvolve categorias distintas de vínculos de questões que são usados ao incorporar um valor e, portanto, uma norma específica em um resultado de política (WILLETTS, 2011).

Para finalizar, portanto, devemos olhar como atores políticos ganham suporte através da persuasão, existem quatro formas ou “linkages” como as ONGs podem conseguir persuadir os outros a mudarem seus objetivos e passar a ter como objetivo os mesmos da ONG, além de adotar os valores e normas (WILLETTS, 2011).

“Actor linkages” ou Ligações de Atores, tem como base a ideia de que “as comunicações de atores de alto status receberão mais atenção do que as comunicações de atores de baixo status”, portanto é crucial que as ONGs busquem manter seus status, principalmente a “reputação de confiabilidade” nas informações que fornecem. Também é levado em consideração qualquer reconhecimento externo de status, como Prêmio Nobel, além de se alinhar com figuras públicas de alto status para aumentar o seu apoio, obtendo endossos para seus objetivos (WILLETTS, 2011, p. 139). No caso do CICV, temos por exemplo, quatro vezes atribuições do Prêmio Nobel da Paz (1917, 1944 e 1963), bem como na atribuição de Henri Dunant (1901),

que refletem os seus objetivos como ONG (NOBEL PRIZE, 2022), também é possível encontrar facilmente na internet, no site “*Look at the Stars*”, uma lista com pelo menos 295 celebridades de diversas áreas, como política, cinema, esportes, etc, que foram ou são parceiro do CICV (LOOK TO THE STARS, 2022).

“Value linkages” ou Ligações de Valores, tem como base que toda mensagem política carrega consigo valores explícitos ou implícitos, e por isso as ONGs têm mais apoio quando vinculam um objetivo a um valor mais amplo, Keck; Sikkink (1998) falam de “fornecer uma ligação de valor efetiva”, deste modo Willetts (2011, p. 139-140), pontua que todos os seres humanos têm alguma ligação (empatia) com os outros sobre temáticas relacionadas com, “alívio da pobreza absoluta, segurança, liberdade e justiça, pois são valores amplamente compartilhados”.

“Bargaining linkages” ou Vínculos de Barganha, tem como base a ideia de que “as barganhas são feitas para apoiar um conjunto de posições políticas”, contudo é necessário que atores mudem seus valores até um certo ponto, para se adaptar a outros valores, desse modo as ONGs usam de ambientes político que os atores individuais precisam obter a maioria para qualquer resultado político que desejarem, formando alianças com outro atores, sendo mais fácil encorajar a negociação e um “sistema de políticas que lida com série de questões diferentes” (WILLETTS, 2011, p. 139).

“Functional linkages” ou Ligações Funcionais, tem como base a ideia de que “o ambiente não político fornece ligações para a formulação de políticas entre diferentes questões, independentemente de qualquer processo político”, a ideia é que existem vínculos que não são produzidos por interações políticas, mas estão presente na implementação política. Observamos que as ONGs “ênfatizam os efeitos positivos das metas que apoiam ou os efeitos negativos das metas às quais se opõem”, através da publicação de relatórios de pesquisa estabelecendo vínculos funcionais (WILLETTS, 2011, p. 140-141).

Diante do exposto, temos com o objetivo de fornecer uma base teórica para entender como as ONGs podem exercer influência na política global, a sua atuação é como empreendedores normativos com capacidade de persuadir outros atores a adotar seus valores e normas, Willetts (2011, p. 141), ainda destaca que “Por serem agentes de um processo social, eles também estão sujeitos a mudanças sob a pressão da construção coletiva de questões e resultados de políticas”. Diante do

exposto, devemos levar em consideração as interações que as ONGs se envolvem na disputa global sobre questões, para podermos entender a política global.

2.6 ONGs e a Sociedade Civil: breve análise

Para finalizarmos a revisão teórica, cabe-nos discorrer sobre as ONGs e a Sociedade Civil, para que assim, na próxima parte desta monografia, passemos a olhar para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, e entender como ONGs e como ator presente no sistema internacional que é capaz de exercer influência através das Redes Transnacionais de Advocacia e capaz de difundir normas dentro do sistema internacional e persuadir demais atores e governos. Nesta parte, não temos como objetivo o de fazer um histórico de como as ONGs ganharam seu espaço ao longo do tempo ou discorrer a fundo os níveis técnicos destas dentro do cenário internacional - com exceção à explicar o que é uma Organização Não-Governamental híbrida, deste modo, queremos primeiramente explicar como entendemos as ONGs como atores e analisá-las com a idéia Sociedade Civil, como também, a ideia de Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

De forma resumida, as relações das ONGs com outras instituições como a ONU, evoluíram a partir da década de 1940, a partir da década de 1970, as ONGs tornaram-se presença significativa nas conferências internacionais, nos órgãos de tratados e à margem da Assembleia Geral. Desde o final da década de 1990, as ONGs têm ganhado mais espaços (WILLETTS, 2011), inclusive algumas exceções, como o CICV, que possui acesso direto à Assembleia Geral na ONU, hoje, uma vez que uma ONG recebe o status de consultivo, passa a ser admitida em todas as reuniões do ECOSOC e seus órgãos subsidiários oficiais, ou seja as relações se tornaram mais intensa, existem novos métodos de interação entre governos e ONGs. Ao tempo em que as relações também se estenderam, abordando não só questões sociais, mas praticamente todas as questões em diferentes partes do sistema ONU. Além disso, podemos afirmar que existe um consenso geral de que as ONGs são independentes de governos, como também não tem fins lucrativos ou atividades comerciais (WILLETTS, 2011).

De fato, o sistema político global mudou, possibilitando que as ONGs possuam acesso para utilizar suas habilidades de lobby, contudo, também é importante entendermos que

O impacto das ONGs raramente pode ser visto em um determinado dia em uma reunião específica. Mesmo quando uma vitória identificável é alcançada, é o resultado de anos de pesquisa, comunicação com apoiadores, promoção do debate na mídia e lobby dos delegados (WILLETTS, 2011, p. 63).

Ao comparar a ideia de ONGs com a sociedade civil, vemos que o termo foi utilizado, inicialmente, na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social em março de 1995, como alternativa às ONGs, e que posteriormente Organizações da Sociedade Civil tornou-se comum, mas raramente é definido (WILLETTS, 2011). Contudo percebe-se que

Há uma tendência a assumir que as ONGs são organizações maiores, formais, multinacionais e as OSCs são organizações menores, informais, nacionais ou locais. [...] No entanto, não há um acordo geral sobre quaisquer critérios que possam distinguir ONGs de OSCs. É mais simples usar o termo ONGs e distinguir ONGs globais, regionais, nacionais e locais (WILLETTS, 2011 p. 21 e 22).

No âmbito do país, Willetts (2011, p. 26), separa “as atividades de formulação de políticas dentro das instituições governamentais do debate público”, deste modo temos o setor público e a sociedade civil, assim a segunda “consiste principalmente de organizações, que competem entre si para ganhar influência sobre políticas públicas”. Além disso, elas servem como um meio pelo qual os indivíduos se envolvem tornando-se parte dela. Willetts (2011, p. 26) aponta que nível global, a sociedade civil funciona da mesma forma, uma vez que, ela é “o domínio do debate público sobre normas globais e políticas globais”, destacando que hoje “muitos indivíduos podem fazer parte da sociedade civil global, tão facilmente quanto a sociedade civil de sua comunidade local”. Contudo, devemos destacar que

Os indivíduos raramente, ou nunca, têm algum impacto, a menos que suas informações e ideias sejam adotadas e propagadas por grupos organizados. Tanto no nível nacional quanto no nível global, podemos simplificar a análise política assumindo que a sociedade civil só tem um efeito significativo por meio das ONGs (WILLETTS, 2011, p. 26).

Deste modo, quando as ONGs se envolvem na política global, elas passam a ser classificadas como atores transnacionais, e ainda, podemos, de maneira simplificada, como Willetts (2011, p. 29) pontua “reduzir a sociedade civil global à soma de todas as atividades de todas as ONGs que têm alguma forma de relações transnacionais”. Embora haja teóricos que se opõem à ideia de resumir a sociedade civil global em ONGs, Willetts (2011, p. 30) reforça que as OSCs, “ao receberem qualquer forma de credenciamento, terão que ser aceita sob os acordos existentes para ONGs”, ou seja, na prática dentro da ONU, a ideia de “ONGS” geralmente significa ONGs que têm status consultivo e ‘OSCs’ geralmente significa ONGs que não têm status consultivo permanente.” Portanto, “Uma ONG é qualquer organização que tenha, ou seja elegível para ter, status consultivo junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas”.

Para finalizar, Willetts (2011), faz uma distinção entre ONGs e Organizações Internacionais híbridas, sendo que a última é a que se pode encaixar o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, deste modo, se mostrou necessário destacar essa definição. As Organizações Internacionais híbridas, segue a ideia de que governos e atores transnacionais podem se unir em uma única organização. Deste modo, as OIs híbridas definidas como uma OI que tem em seus membros tantos atores transnacionais como as ONGs, como também representantes de um ou mais Estados.

O motivo para de trazermos essa distinção, surge justamente da ideia de que inicialmente, em 1946, o ECOSOC definia como “não governamental”, “qualquer organização intergovernamental que não seja estabelecida por acordo intergovernamental será considerada uma organização não governamental”. Contudo, ao estudar sobre a Cruz Vermelha, perceberemos que ela é entendida como uma ONG, mas como Willetts (2011, p. 74), identificou ela “não se qualificou sob uma interpretação estrita da primeira versão do Estatuto da ONG, porque cada país é legalmente obrigado a ter uma sociedade nacional da Cruz Vermelha, sob as convenções de Genebra”, deste modo podemos entendê-la como uma ONG estabelecida por um acordo intergovernamental.

Assim, é interessante observar as Organizações Internacionais híbridas, porque graças a essa adesão conjunta as ONGs deixam de ter um status consultivo secundário e passam a estar em pé de igualdade com os governos. Willetts (2011, p. 73), exemplifica isso ao dizer que “A simples evidência de que governos e ONGs têm status igual dentro de um híbrido é que cada tipo de membro tem o direito de votar no

mais alto órgão de formulação de políticas”, deste modo, elas são importantes para questões da política global,

Pode não haver um grande número de organizações internacionais híbridas, mas os exemplos da Organização Internacional do Trabalho, da Conferência Internacional da Cruz Vermelha, do Conselho Internacional para a Ciência, da Organização Internacional de Padronização e da União Internacional para a Conservação da Natureza são suficientes para mostrar que uma ampla gama de formulação de políticas sobre importantes questões políticas contemporâneas está sendo debatida de forma híbrida e a política resultante está sendo implementada em seus programas. [...] também é importante notar que cada um desses híbridos é central para o desenvolvimento do direito internacional dentro de seu respectivo domínio de política. As cinco organizações iniciaram entre elas muitas convenções e tratados sobre direitos trabalhistas, bem-estar trabalhista, direito humanitário, uso da Antártida, aquecimento global, aspectos do comércio mundial, proteção de habitats de aves selvagens, espécies ameaçadas e biodiversidade (WILLETTS, 2011, p. 80).

Assim, as Organizações Internacionais híbridas, como Willetts (2011, p. 83), são “anomalias”, pois elas continuam tendo uma estrutura de ONGs, mas acabam por “serem iguais aos Estados na diplomacia internacional”, ou terem “os status de Observadores na Assembleia Geral da ONU” e, ainda, um número muito maior de ONGs “tem um papel especial nos procedimentos de tratamento dos direitos humanos e do meio ambiente”.

Por fim, “algumas ONGs de alto status participam de comitês intergovernamentais”, sobre esse aspecto, Willetts (2011, p. 83), ressalta, justamente que essas “anomalias” envolvendo ONGs possuem um impacto muito mais amplo nas principais organizações internacionais e, portanto, devem ser analisadas com mais detalhes. Como veremos a seguir o CICV, justamente merece um destaque porque antes mesmo das precedências jurídicas do ECOSOC, esse já havia conseguido, legitimidade, reconhecimento e poder atuação para difundir normas através do sistema internacional e, somente em 1994, vai receber o status de Observador na Assembleia Geral da ONU, portanto temos mais de 1 século de atuação em que essa ONG não era legalmente reconhecida ao lado dos governos, mas que ainda sim desempenhou um papel extraordinário para no desenvolvimento da política global mundial.

3. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha e o Direito Internacional Humanitário, contextualização histórica, implementação e atuação, e difusão de normas

A partir de agora, voltaremos a nossa atenção ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ao Direito Internacional Humanitário. Inicialmente passaremos por um resumo histórico da organização, começando pelo processo de formação e seguindo por eventos que moldaram e formaram a organização. Afinal, sua existência, por mais de 150 anos, acaba por refletir em uma participação extensa ao longo da história, atuando nas duas grandes guerras e na guerra fria, por exemplo, além de passar por altos e baixos e reformas na sua gestão. Após essa introdução histórica, veremos sua participação no processo de formação do Direito Internacional Humanitário, uma vez que, de acordo com Forsythe e Rieffer-Flanagan (2007, p. 38) “o CICV desempenhou um papel único no desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário (DIH)”, tendo papel fundamental na criação, adoção e implementação de princípios e normas que foram difundidas nas relações internacionais pelos governos de diferentes países, além de mostrar que antes mesmo de existir uma regulamentação das ONGs por parte do Direito Internacional, como vimos pelo ECOSOC, o CICV já tinha reconhecimento internacional e capacidade de influenciar a tomada de decisão.

Posteriormente, veremos rapidamente como funciona a Assembleia Geral da ONU, para que, então, possamos entender como o CICV, atualmente, continua tendo capacidade de difundir normas, atuando com privilégios que antes eram limitados somente aos Estados, mostrando essa mudança sistêmica e o poder exercido por essa ONG. Desta maneira, iremos refletir se realmente houve um impacto ou não do Comitê Internacional da Cruz Vermelha em suas ações. Deste modo, utilizaremos como base o trabalho desenvolvido por Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007).

3.1 Revisão Histórica sobre a trajetória do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e 150 anos de atuação nas Relações Internacionais

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha foi idealizado em 1859 pelo empresário suíço Henry Dunant após ver as consequências da batalha de Solferino, o seu espanto foi justamente o de constatar que os feridos eram deixados

desamparados. E, ainda, que havia “mais veterinários para cuidar de cavalos do que pessoal médico para cuidar de soldados” (Forsythe; Rieffer-Flanagan 2007, p. 1). Dunant, além de ajudar na assistência médica dos feridos no local, criou uma iniciativa para desenvolver uma rede de sociedades de ajuda privada para organizar voluntários que cuidavam dos feridos na guerra. Assim, em 1863, surge uma organização que viria a se tornar o Comitê Internacional da Cruz Vermelha que, inicialmente, tinha as intenções de humanizar e civilizar a guerra. Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 7), pontuam que com “os adventos das armas e das tecnologias de transmissão de informação”, os países passaram a “tentar controlar as críticas domésticas, ajudando seus cidadãos feridos”, mas ainda tendo um pragmatismo para seus próprios interesses “ao lado de objetivos de humanitários”.

O resultado dos esforços foi o surgimento da Primeira Convenção de Genebra (CG) para Vítimas de Guerra, em 1864, sendo assinada por 14 estados ocidentais, na época os Estados Unidos e a Grã-Bretanha não assinaram, mas a Prússia e a França fizeram parte, havendo a aceitação da neutralização dos feridos de guerra e das equipes médicas que lhes prestavam assistência (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007).

Entre os anos de 1870 e 1910, até a Primeira Guerra Mundial, constatamos os esforços do CICV para se expandir e desenvolver as sociedades nacionais da Cruz Vermelha no mundo ocidental, seguindo uma política de não centralização em Genebra para ditar as ações das demais sociedades, uma vez que essa aproximação poderia gerar desconfianças dos demais governos (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007). Durante esse período, ocorreu o desenvolvimento do emblema crescente vermelho, pois o da cruz vermelha remete ao cristianismo e ao período das Cruzadas. Assim, em 1929, os países do mundo islâmico o adotaram como emblema oficial (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007).

Após a Primeira Guerra Mundial, o CICV pôde ampliar seu mandato original, que inicialmente voltava-se para soldados feridos e passou a ajudar civis e prisioneiros de guerra, além disso, passou a se posicionar contra o uso de certos tipos de armamentos. Outro ponto de atuação, como destacado por Forsythe e Rieffer-Flanagan (2007, p. 11), foi o de enviar diferentes profissionais, advogados, médicos, professores suíços, a diversos campos militares para “acabar com as represálias contra os prisioneiros de guerra e melhorar suas condições materiais”, situação que refletiu positivamente na sua reputação, pois na maioria dos casos, “as condições nos

campos melhoraram após a visita dos delegados do CICV”. Vimos que, adicionalmente, o CICV também ajudou no rastreamento de soldados mantidos por seus inimigos, por intermédio das cartas enviadas aos governos nacionais para obter informações. Os autores pontuam que “no final da guerra, a agência havia processado mais de dois milhões de cartas sobre a situação dos soldados”, como também que “pacotes foram enviados ao CICV para serem distribuídos aos soldados nos campos de prisioneiros de guerra”. A esse respeito, destacamos que:

Apesar dos eventos desumanos da Primeira Guerra Mundial, incluindo o uso de gás venenoso, o CICV emergiu como uma autoridade moral respeitada, impulsionado por princípios humanitários. Em vários momentos da guerra, o CICV lembrou às partes em conflito suas obrigações sob a Convenção de Genebra e criticou a barbárie da guerra. Em reconhecimento a esses esforços, foi agraciado com o Prêmio Nobel da Paz de 1917 (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 12).

No período entre guerras, o Comitê acabou passando por várias alterações, dentre as quais ressaltamos quatro mudanças significativas. Em primeiro lugar, que a organização passou a se preocupar com “os indivíduos detidos em outros conflitos que não a guerra”. Percebe-se que a política de neutralidade com o conflito permanece presente na atuação doméstica, pois assim como na guerra, não interessava qual “lado era o agressor e qual era o defensor”, ou no caso, não interessava por qual motivo os prisioneiros estavam detidos, mas em garantir que esses estavam recebendo as condições humanas básicas e dignas de sobrevivência. Em segundo lugar, os refugiados consequentes de eventos políticos passaram a entrar no campo de atuação do CICV, pois percebeu-se que estes necessitavam de apoio e ajuda. Em terceiro lugar, houve a ampliação e sistematização da sua atuação em conflitos internos, como guerras civis. Em quarto lugar, as atividades foram expandidas para países fora da Europa, como, por exemplo, países da África (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p.12).

Podemos entender que tais alterações continuam dentro dos interesses e valores do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e de seus programas humanitários previamente desenvolvidos, uma vez que, os indivíduos detidos “merecem certas proteções, sejam elas detidas como resultado de uma guerra internacional, uma guerra interna ou problemas e tensões internas” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 13).

Já na Segunda Guerra Mundial, o CICV, “fez mais de 11 mil visitas a detenções, incluindo alguns prisioneiros de guerra aliados mantidos pelos nazistas e vice-versa”, além de entregar “445.702 toneladas de 'socorro'”, como também “registrou e ajudou mais de 30 milhões de pessoas durante a guerra” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 13). Contudo, os autores ressaltam que houveram limitações e tentativas falhas em lidar com indivíduos vulneráveis durante a guerra, destacando-se principalmente a situação do Holocausto. No entanto, Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 13) pontuam que os nazistas

Tinham uma curiosa afeição por regras legais e que eram partes da Convenção de Genebra de 1929 para a Proteção de Prisioneiros de Guerra, ofereciam condições mais ou menos humanas aos prisioneiros de guerra aliados. Eles eram tão obrigados sob aquele tratado. A situação era totalmente diferente para os prisioneiros de guerra soviéticos mantidos pelos nazistas e vice-versa, pois os soviéticos nunca aceitaram esse tratado e, portanto, Berlim não tinha obrigações legais em relação à URSS. [...] Essa história sugere que as Convenções de Genebra podem às vezes ter algum impacto humanitário, mesmo em estados iliberais como a Alemanha nazista. (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 14).

Deste modo, os autores reforçam, que apesar de seu fracasso em proteger alguns grupos alemães (judeus, homossexuais, etc), “o CICV compilou um histórico impressionante em seu trabalho com prisioneiros de guerra e ajuda a muitos civis presos nas duras realidades do guerra”, recebendo ainda o seu segundo Prêmio Nobel da Paz em 1944, como organização (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 14). No entanto, o pós Segunda Guerra Mundial mostrou-se como um desafio para o CICV, pois essa organização passou por alguns momentos turbulentos, desde escassez de fundos orçamentários e uma redução de funcionários, além de que alguns governos mostraram-se insatisfeitos com a organização.

O ponto de virada, discorrido por Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 17), foi o sucesso do CICV em “promover o Direito Internacional Humanitário (DIH) ao contribuir para as negociações das Convenções de Genebra de 1949”, sendo que as quatro Convenções de Genebra de 1949, continuam funcionando como o “edifício central do DIH contemporâneo, uma barreira legal contra a barbárie mesmo na guerra”. Ao longo dos anos, o CICV, conseguiu portanto, assumir um papel de atuação em nível global com operações na Ásia, África e no Hemisfério Ocidental, como

também, seu foco histórico na Europa, buscando atuar na proteção de vítimas de conflitos não somente em situação de guerra, como também em conflitos domésticos.

Em continuidade aos estudos realizados, vimos que a partir da Guerra Fria, o CICV enfrenta como desafio a dificuldade em defender os valores das Convenções de Genebra, por parte de uma resistência de vários países comunistas, que acreditavam que essa servia como um peão dos países do Ocidente, como os Estados Unidos, ignorando, dessa forma, os pedidos do CICV de acesso aos prisioneiros, fossem eles soldados ou civis, havendo poucas situações de estabelecimento de cooperação entre o CICV e um país comunista. Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 20) citam como exemplo a situação da Guerra de Fronteira de 1970 entre a China e o Vietnã do Norte, em que “ambos os lados concordaram com visitas de detenção por delegados do CICV. O fato de ambos os países serem comunistas aparentemente forneceu espaço para permitir proteção humanitária neutra”. Contudo, foi em 1977, que o CICV conseguiu desenvolver o Direito Internacional Humanitário, e tivemos a adição de dois protocolos às Convenções de Genebra de 1949.

O Protocolo I ampliou a cobertura do DIH na guerra internacional, já o Protocolo II desenvolveu consideravelmente o DIH para guerras internas de alto limiar, acrescentando ao Artigo 3º Comum de 1949, que naquela época era o único tratado de DIH que estabelecia padrões mínimos para proteção humanitária em guerras civis. Embora o CICV em meados da década de 1970 não tenha desempenhado o papel central na redação que havia desempenhado no período que antecedeu as Convenções de Genebra de 1949, mesmo assim o CICV fez várias contribuições para a evolução dos Protocolos de 1977 (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 19).

Outro ponto de destaque, como pontuado previamente, foi uma série de operações em países da África e Ásia durante as décadas de 1960 e 1970, pois esses estavam passando por um processo de descolonização, considerado politicamente acidentado e violento. Aumentando o reconhecimento da Organização e fortalecimento de sociedades nacionais da Cruz Vermelha fora da Europa, observamos que os obstáculos logísticos para programas eficazes eram enormes e as pessoas brancas do CICV de um estado europeu nem sempre foram bem recebidas (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 21).

Já no Hemisfério Ocidental, durante as décadas de 1970 e 1980, os países passaram por regimes autoritários e militares, a atuação do CICV visou obter acesso

aos detidos por motivos políticos. No entanto, em diversas ocasiões os líderes militares e políticos se recusaram a dar aos delegados do CICV acesso imediato aos detidos, observe-se um comportamento nesse período de “preservação” da imagem desses governos perante o sistema internacional, uma vez que,

O CICV conseguiu entrar em contato com os detidos, embora houvesse ameaças contínuas contra os detidos que falaram sobre as condições em que foram mantidos. Outras vezes, havia táticas de esconde-esconde: esconder, mover ou limitar o acesso a certos detidos de segurança e, assim, dificultar as atividades humanitárias do CICV. Foi nesse período que esses “estados de segurança nacional” sul-americanos iniciaram a prática generalizada do “desaparecimento forçado” de pessoas. Esses desaparecidos ainda estão em grande parte desaparecidos (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 22).

Diante disso, o CICV enfrentou uma série de limitações que dificultaram suas operações, o comitê não conseguiu localizar muitos indivíduos, uma vez que eram mortos, limitando a atuação somente na documentação daqueles que estavam “desaparecidos”. Contudo, os delegados do CICV, como pontuado por Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 22), ainda “conseguiram fazer milhares de visitas e ajudaram a garantir a libertação de vários indivíduos” e, embora nem todos os indivíduos tenham sido alcançados pelas ações humanitárias do CICV, a organização continuou a demonstrar sua eficiência e “adquirir uma reputação de diligência e compromisso humanitário em relação aos presos políticos, assim como em suas outras atividades”.

No decorrer dessas décadas, a organização constatou a necessidade de realizar mudanças organizacionais, justamente para melhorar e se adaptar, além de rever suas atividades. O intitulado “Relatório Tansley” de 1974, trouxe questões profundas a serem analisadas, destaca, por exemplo, que:

concluiu que o Movimento estava realmente muito fragmentado, com muitas unidades nacionais fracas, e que mudanças deveriam ser feitas para encorajar mais cooperação entre o CICV, a Federação e as sociedades nacionais do CR”, além de criticar o “sigilo excessivo em que o CICV operava. (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 23)

E, também, contribuiu para “mudanças graduais na forma como o CICV conduzia seus assuntos”, contudo o CICV emergiu desse período histórico com sua

reputação intacta e sua posição nas relações internacionais solidificadas. Desta maneira, sinto a importância de evocar o pensamento teórico de Cohen (2008, p. 88) sobre a teoria crítica, ao dar importância ao fato de que devemos adotar deliberadamente um “horizonte de tempo muito mais longo, medido não em meses ou ano, mas em décadas, até mesmo em gerações”.

Afinal, Cohen ao analisar os estudos de Robert Cox, destaca o fato de que esse autor, importante para a teoria crítica, discorre sobre o fato de que devemos considerar os “limites das relações existentes para destacar as origens de um sistema e, sobretudo, seu potencial de desenvolvimento”. Cox (*apud* Cohen, 2008, p.88) pontua que “A teoria crítica é a teoria da história no sentido de estar preocupada não apenas com o passado, mas com um processo contínuo de mudança histórica”.

A esse respeito, pontuamos que o presente trabalho se aproxima da ideia de teoria crítica de Cox, mas, ao mesmo tempo, valorizamos a importância de olharmos para todo o processo de atuação do CICV ao longo do tempo, para percebermos, que aqui existe “um processo contínuo de mudança histórica”. Afinal, Cohen (2008, p. 88) ressalta que “a investigação pode se concentrar em como os sistemas surgiram no passado, quais mudanças estão ocorrendo atualmente dentro deles e como essas mudanças podem ser moldadas no futuro”, ou seja o processo de difusão de normas e influência de ONGs no sistema internacional é um processo que se deve dar importância a continuidade temporal que esse ocupa na história. Assim, em 2006, haviam 185 Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha, em 2022, essas já se somam 192, fazendo parte do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

A respeito dessa expansão, explicaremos a estrutura organizacional mais a frente. Devemos destacar que essas, para serem reconhecidas como Sociedades Nacionais, deveriam atender a algumas condições, como reconhecimento pelo governo daquele estado, número máximo de apenas uma sociedade por estado, utilização de um dos emblemas oficiais neutros (uma Cruz Vermelha, um Crescente Vermelho ou um Cristal Vermelho). Como podemos perceber o CICV, deixou de ser uma pequena organização privada em Genebra para uma agência tratada como se fosse uma organização internacional com uma verba de US\$ 600 milhões, uma equipe de cerca de 12.000 membros e operações humanitárias em todas as regiões do mundo (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007).

No relatório anual de 2019 do CICV, tivemos informações sobre mais de 18.000 membros da equipe, juntando com as Sociedade Nacionais, há mais de 97 milhões de membros e voluntários, que ajudam cerca de 233 milhões de beneficiários todo ano (CICV, 2020), trabalhando ao redor do mundo e que no ano de 2019 foram gastos mais de 2 bilhões de dólares com a organização, sendo que 92,7% deste total foi destinado para gastos de implementação (CICV, 2020).

Além disso, o CICV é independente das Nações Unidas, contudo, desde 1990, recebeu o status de Observador dentro da Assembleia Geral da ONU e, em parte, seu trabalho é realizado com estreita colaboração com os demais órgãos e agências da ONU (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007). Mais uma vez, deve-se destacar, justamente, que como ONG, o CICV se diferencia das demais, justamente pela sua estrutura, status, reconhecimento e acordos intergovernamentais, que fazem parte da organização e que foram construídos ao longo desse processo histórico, fazendo com que essa instituição também tenha “direitos e deveres importantes e especializados dentro do Direito Internacional Público” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 2).

Em seus estudos, Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 2), ainda ressaltam que, o foco geral do CICV permaneceu consistente de 1863 até hoje. Optou por se concentrar na proteção da dignidade humana em conflitos”, mas que a organização ainda chegou a desempenhar “vários papéis ao longo de sua existência”.

O CICV se tornou um ator “no terreno” que busca proteger a dignidade das pessoas, tanto combatentes quanto civis, em tempos de conflito. Também ajudou a criar e desenvolver a estrutura legal que orienta as ações de si e de outros. A princípio, o CICV não se via envolvido em ações de campo, mas sim ajudando a organizar as atividades das sociedades nacionais de ajuda. Uma vez que se tornou um ator “no campo”, pode-se dizer que, com o tempo, as atividades do CICV para proteger a dignidade das pessoas muitas vezes vieram primeiro e a codificação legal seguiu (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 2).

Ou seja, ao olharmos para os processos legais ao longo do tempo e compará-los com a atuação do CICV, na maior parte das vezes, constatamos que regras legais foram desenvolvidas posteriormente à demanda ou atuação do CICV, mostrando que a organização é “tanto um ator local quanto uma organização que ajuda a desenvolver o Direito Internacional Humanitário”, tanto é que, o ator é reconhecido como o

“guardião” do DIH e fundador do Movimento da Cruz Vermelha (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 2). No que diz respeito à sua atuação, nos mostram que a organização ampliou, passando não somente a se preocupar com combatentes feridos e doentes, mas também a “combatentes capturados”, “civis apanhados em guerras” e “prisioneiros políticos” (p. 3-4).

Em termos de vítimas, os autores destacam que o CICV tem um foco maior com “os combatentes que estão fora do combate por causa de ferimentos, doenças ou detenção”, mas também com os “civis necessitados por causa de eventos ‘políticos’”, assim devemos entender que o CICV, em desastres feito pelo “homem” ou “políticos”, acaba sendo o principal ator do Movimento, coordenando as ações que as demais partes terão em situações de guerras e de distúrbios internos. Já as sociedades nacionais e a Federação (e a Conferência) da Cruz Vermelha, de acordo com os autores, Forsythe; Rieffe (2007, p. 3), acabam por “se envolver em desastres naturais e industriais/tecnológicos, como furacões e explosões de fábricas”, ou seja, em geral, “a ação emergencial em tempo de paz é de domínio das sociedades nacionais e da Federação. O CICV atua principalmente em relação a situações de conflito”.

Diante dessa revisão histórica da atuação do CICV, devemos entender, portanto, que o compromisso principal do CICV, nesses conflitos, é o de garantir a proteção humanitária. Assim, como ator humanitário, a organização busca ser “independente, neutra e imparcial”, mantendo-se “independente de governos e organizações intergovernamentais como as Nações Unidas”, e sendo “neutro nas lutas pelo poder, não favorecendo nenhum dos lados em um conflito, seja por motivação ou grande impacto” e buscando ser “imparcial, tratando sofrimentos humanos semelhantes de maneiras semelhantes” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 3). Nessa medida, devemos entender que a proteção humanitária se sustenta em três pilares:

desenvolvimento de uma estrutura legal (lei humanitária e lei de direitos humanos) que proteja os padrões mínimos exigidos para conflitos de dignidade humana; supervisionar as condições de detenção em guerra e instabilidade nacional excepcional; e suprir as necessidades básicas da população civil nessas mesmas situações – inclusive durante uma ocupação após a guerra (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 3).

Assim, constatamos que, ao longo da sua história, o CICV soube enfrentar as críticas trazendo mudanças e fazendo com que sua organização (delegados e administradores) se tornasse mais profissional, aumentando sua capacidade de atuação e eficiência - “entregando pacotes de socorro, visitando prisioneiros de guerra, etc.) e sendo mais ativo - “enviando numerosos delegados para todas as regiões do mundo” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 3).

Verificamos que, no início do século XXI, o CICV traçou diversas maneiras de “proteger a dignidade daqueles considerados mais vulneráveis, mantendo um compromisso, pelo menos teoricamente, com a neutralidade e uma postura de não julgamento diante dos horrores da guerra” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 25). Esses autores, por fim, nos levam a afirmar que, embora nem sempre as Convenções de Genebra fossem respeitadas pelos formuladores de políticas e seus soldados, as atividades do CICV se desenvolveram ao ponto de que hoje não podemos negar que elas tiveram um impacto definitivo nas relações internacionais, uma vez que se constitui como um importante interlocutor, quando se trata da garantia dos Direitos Humanos.

3.1.1 O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho: Estrutura de Governança Interna e a Conferência Internacional

Após entendermos a história do CICV, vamos partir para entender a estrutura do Movimento do qual faz parte, o que resulta da necessidade de entendermos que existem questões legais, ratificando e reforçando a legitimidade deste ator dentro do sistema internacional, mas também, dentro dos 192 países que possuem uma sociedade nacional da Cruz Vermelha. Além disso, Cherem (2002, p. 86), destaca que “não só o Comitê, mas todo o Movimento Internacional da Cruz Vermelha é independente de todo governo e de toda organização internacional, ainda que mantenha parcerias com algumas organizações, principalmente a ONU”. Não somente isso, mas o CICV também não possui “vinculação financeira com os Estados, já que seus recursos são provenientes de contribuições voluntárias dos Estados e das Sociedades Nacionais, de contribuições de natureza privada e de contribuições de seus próprios membros” (CHEREM, 2002, p. 86)

Como já detalhado anteriormente, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha é uma ONG com status excepcional, sendo apenas uma parte de “uma estrutura global

complexa”, o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (WILLETTS, 2011). A partir das disposições das convenções de Genebra, espera-se que cada um dos 196 países ratificantes tenham sua própria sociedade nacional da Cruz Vermelha e, como vimos, 192 países atualmente o fazem. De acordo com o site do CICV:

Para participar do Movimento, uma Sociedade Nacional deve primeiro ser reconhecida pelo CICV e depois admitida na Federação Internacional. Existem dez condições para o reconhecimento, listadas nos Estatutos do Movimento. Eles incluem requisitos como status autônomo reconhecido pela legislação nacional, uso de um emblema reconhecido e adesão aos Princípios Fundamentais. Só pode haver uma sociedade em cada país e esta deve ser constituída no território de um Estado independente (CICV, 2022)

Aqui, devemos ressaltar um fato, um tanto curioso e peculiar, principalmente para as demais ONGs, como descrito, o reconhecimento não será concedido a menos que o governo tenha aprovado uma lei, afirmando a independência da sociedade como organização voluntária, reforçando a ideia de que o Movimento como um todo dispõe tanto de aparatos legais internacionais e domésticos para sua atuação. Willetts (2011) pontua que “as Sociedades Nacionais se reúnem na Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho”, ou seja, esses arranjos fazem com que um conjunto de ONGs nacionais se constituam em uma OING.

Percebemos, dessa maneira, que o trabalho do Movimento – as Sociedades Nacionais, a Federação e o CICV - está atrelado ao direito internacional das convenções de Genebra. E, geralmente, a formulação de políticas é feita pelo órgão máximo, a Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, que geralmente ocorre de quatro em quatro anos (WILLETTS, 2011).

Sobre a Conferência, esse autor ressalta que essa é “um híbrido unicameral”, ou seja, “com as Sociedades Nacionais, os governos, o CICV e a Federação tendo cada um voto, sua política é decidida por maioria simples” e, ainda, traz um fator relevante, “se não houver consenso, nem votação por braço erguido, e uma chamada formal for solicitada, todas as Sociedades Nacionais votam primeiro, seguidas pelos governos e, finalmente, pelo CICV e pela Federação” (WILLETTS, 2011, p. 75).

Considerando o exposto, podemos entender que esse tipo de procedimento faz com que os governos se sintam pressionados a seguir o exemplo das Sociedades. Outro fator da estrutura da Conferência que Willetts (2011) destaca é que ela “fornece

um resultado hipotético mais extraordinário: uma decisão da Conferência pode ser tomada por um grupo de ONGs votando a favor de uma proposta contra a oposição de todos os governos”, uma vez que, “pode haver mais dois votos de ONGs (o CICV e a Federação) do que votos governamentais”, enfatiza, ainda, “a igualdade de status entre ONGs e governos dentro da Conferência”. Portanto, não é só o CICV, mas também a Conferência Internacional híbrida que faz parte do Direito Internacional Humanitário (WILLETTS, 2011, p. 75).

3.1.2 A Assembleia Geral da ONU e ONGs com Status Internacional

Antes de partirmos para nossas considerações sobre o CICV e passarmos a falar do Direito Internacional Humanitário, um adendo sobre a estrutura e legislação da Assembleia Geral da ONU e do exercício de influência por parte de ONGs no SI deve ser feito. Afinal, como Willetts (2011, p. 57) destaca, “desde 1950, o Estatuto das ONGs especificou que as mesmas devem ter ‘arranjos apropriados de assentos e instalações para obtenção de documentos’ na Assembleia Geral”- AG. Contudo, até hoje as ONGs não obtiveram direitos formais para participar nas sessões regulares da AG, mas o autor discorre que essas ainda podem exercer influência, pois até mesmo

o simples fato de estar no prédio para participar das reuniões permite que os representantes das ONGs falem com os delegados nos corredores e nos restaurantes. Em muitos casos, já haverá reconhecimento mútuo a partir de relações pessoais estabelecidas nas comissões do ECOSOC e outros órgãos que credenciam ONGs. Além disso, há muitas maneiras ad hoc pelas quais eles podem participar em ocasiões específicas [...] Também tem havido uma prática curiosa de permitir que as ONGs falem em um Comitê Principal, mas fingindo que não o fizeram, formalmente “suspender” a reunião pelos poucos minutos em que a pessoa da ONG está falando. (WILLETTS, 2011, p. 57-58).

Só mais recentemente, surgiram alguns casos e a possibilidade da AG autorizar oficialmente a atuação e participação de ONGs em órgãos subsidiários. Por exemplo, atualmente, o Conselho de Direitos Humanos reconhece oficialmente as ONGs de forma permanente, por mais que essa alteração ocorrida em 2006 não afete diretamente o envolvimento das ONGs na política de direitos humanos, “ela estabeleceu um precedente de que as ONGs poderiam ter amplos direitos de

participação em um órgão que se reporta diretamente à Assembleia Geral” (WILLETTS, 2011, p. 59).

Ressaltamos, que não são as regras formais que determinam os direitos das ONGs, uma vez que, existem variáveis mais importantes como “o status, a experiência, as habilidades de comunicação e a confiança estabelecida nas relações pessoais entre os representantes das ONGs e os delegados do governo”. Desse modo, por mais que os impactos das ONGs nesses órgãos internacionais não seja imediato, eles são resultados de “anos de pesquisa, comunicação com apoiadores, promoção do debate na mídia e lobby dos delegados”, assim, podemos afirmar que o sistema político global não é mais o mesmo, e agora “as ONGs têm acesso para usar suas habilidade de lobby” (WILLETTS, 2011, p. 62-63).

Nessa medida, ao analisamos o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, percebemos que ele “não é um órgão internacional estabelecido em todos os diferentes países onde atua”, e sim, “uma ONG suíça, que emprega pessoas individuais de muitos países e opera a partir de Genebra numa base transnacional” (WILLETTS, 2011, p. 67). Para o CICV foi extremamente importante estabelecer o movimento da Cruz Vermelha e fazer lobby com sucesso ao longo do século XIX e XX para se criar o Direito Internacional Humanitário. Graças a suas conquistas, atuando como um ator de liderança nesse movimento, atualmente o CICV acaba por ter um status especial na quarta Convenções de Genebra, de modo que, “13 artigos da Terceira Convenção sobre o tratamento de prisioneiros de guerra e 18 artigos da Quarta Convenção sobre a proteção de civis durante operações militares e em territórios ocupados fazem menção específica ao CICV”. Além de que, “todas as quatro convenções incluem disposições para que o CICV aja como um Estado ao fornecer “bons ofícios” quando houver divergências sobre a interpretação dos textos” (WILLETTS, 2011, p. 67).

Nos estudos realizados, constatamos que na análise das convenções verificou-se que “a soberania interna dos Estados é limitada pelas obrigações de fornecer acesso dos delegados do CICV a todos os ‘locais de internação, detenção ou trabalho’ para prisioneiros de guerra ou civis”, e que ainda temos diversos acordos bilaterais entre estados e o CICV, sendo que para o Professor de Direito Internacional, Menno Kamminga “todos esses acordos se qualificam como tratados sob o direito internacional” (KAMMINGA *apud* WILLETTS, 2011, p. 67-68), logo o CICV é a “peça-chave” na implementação desses importante tratados intergovernamentais.

Ainda sobre as convenções Willetts (2011) destaca que:

É ainda mais impressionante que, desde a primeira convenção em 1864, passando pela consolidação e atualização das quatro convenções em 1949, até a adoção de protocolos adicionais em 1977 e 2005, o CICV tenha assumido o papel principal na criação dos projetos de textos legais, que são submetidos aos governos para aprovação. Certamente, em termos políticos e possivelmente em termos legais, isso confere ao CICV, como ONG, um papel superior a qualquer Estado individual na criação do Direito Internacional Humanitário (WILLETTS, 2011, p. 68)

Por fim, ao olharmos para a Assembleia Geral da ONU, veremos que essa passou a conceder a diversos atores políticos o status de Observadores em suas sessões, assim, em outubro de 1990, o CICV se juntou às OIGs ao receber tal status na AG. À respeito disso, Willetts (2011, p. 68) entende que embora fosse inequivocamente uma ONG, essa foi reconhecida “em consideração ao papel especial e aos mandatos conferidos a essa pelas Convenções de Genebra”. Ainda, em outubro de 1994, outra ONG recebeu status de Observador, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

O autor quando discorre sobre os pontos abordado acima, apresenta outros exemplos de ONGs e OI híbridas, como o CICV, para exemplificar como essas vêm exercendo influência no sistema internacional, apesar de não as considerarmos nessa análise, é importante destacarmos que a teoria geral desenvolvida até aqui reflete o comportamento de outros atores também. Assim, diante do que foi discutido até este momento, devemos pensar que existem algumas formas, portanto, de ONGs terem personalidade jurídica internacional. Willetts (2011, p. 83), explica que existem casos especiais, como “ONGs que são anomalias, por serem iguais aos Estados na diplomacia internacional”, “algumas ONGs excepcionais estão entre os Observadores na Assembleia Geral da ONU”, “um número muito maior de ONGs tem um papel especial nos procedimentos de tratamento dos direitos humanos e do meio ambiente” e “algumas ONGs de alto status participam de comitês intergovernamentais”.

Também, entende os casos que “embora os livros-texto jurídicos e a linguagem jurídica e política não reconheçam sua existência, as organizações internacionais híbridas são constituídas com base em ONGs que possuem direitos legais ao lado dos estados”. Em continuidade para “o desenvolvimento do direito internacional requer a aprovação explícita das ONGs relevantes”, assim que essas relações são

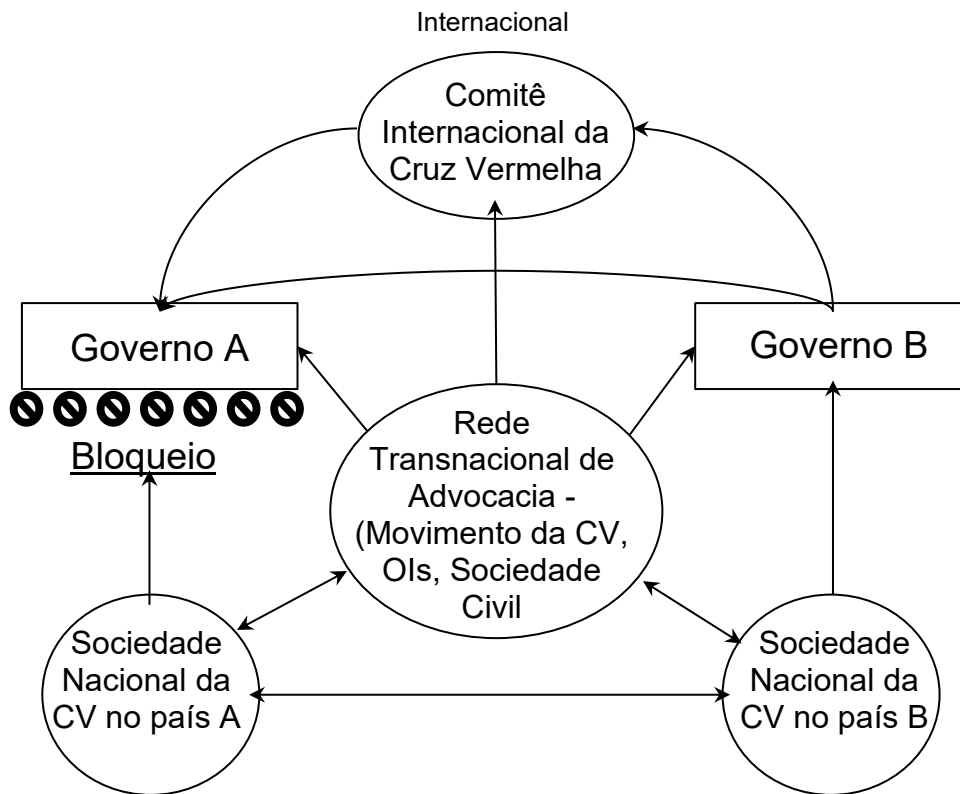
desenvolvidas “em bases institucionais contínuas e rotineiras”, essas ONGs passam a ser consideradas “dotadas de personalidade jurídica internacional” (WILLETTS, 2011, p. 83).

3.1.3 Considerações Parciais

Consideramos pertinente fazermos algumas considerações e revermos alguns pontos que foram discutidos, de maneira a reafirmarmos alguns pressupostos, que orientam nossa escrita. Como já vimos, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e toda sua estrutura - o Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, a Federação e as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha, ao longo dos anos, adquiriram características especiais e ampliando sua atuação. Existem acordos que dão personalidade jurídica para o CICV em diversos sentidos e ocasiões, como vimos, essa possui status em alguns casos igual ao de Estado na Diplomacia Internacional, está como Observador na Assembleia Geral da ONU, tem um papel especial nos procedimentos dos tratados dos direitos humanos, em especial do DIH e é uma Organização Internacional híbrida, por possuir direitos legais ao lado dos estados.

Se revisitarmos a Figura 2 (p. 28) do Modelo de Exercício de Influência proposto Willetts (2011), veremos que, apesar do autor discorrer sobre as OIs híbridas, ele não as inclui em um ponto específico. Deste modo, para que passemos a analisar como o CICV exerce influência no sistema internacional devemos repensar esse Modelo. Se levarmos em consideração o Movimento da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho e seus componentes teremos a seguinte estrutura que denominaremos de Figura 4:

Figura 4 - O Exercício de Influência do Comitê Internacional da Cruz Vermelha no Sistema



Autor: BARRETO, Pedro H. A. (2022)

Assim, podemos entender como todo o Movimento se posiciona dentro do Sistema Internacional, uma vez que, a função, atuação, legislação e objetivos desses atores são diferentes entre si. Ressaltamos que, aqui, o CICV, devido a sua estrutura legal, ocupa a posição de uma Organização Intergovernamental, uma vez que, de modo geral, o papel da OIG, no modelo, é o de estabelecer padrões globais e como veremos adiante, quando falarmos do Direito Internacional Humanitário, o CICV vem fazendo isso.

Por razões mais óbvias, as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha, acabam ocupando o espaço das ONGs, mas se diferem dessas, pois estão unidas sob uma Federação, que ordena de modo geral, suas ações, logo, ao pensarmos na Rede Transnacional de Advocacia, veremos que além das OIs, Sociedade Civil e demais ONGs, que fazem parte dela, podemos aqui incluir tanto a Federação, por ser uma OING e o Movimento, já que esse “é uma rede humanitária global de 80 milhões de pessoas que ajudam aqueles que enfrentam desastres, conflitos e problemas sociais e de saúde” (CICV, 2022).

As Redes Transnacionais de Advocacia proposta por Keck ; Simmons (1998), como explicado anteriormente, possuem a função de criar novos vínculos entre os diferentes atores, para assim multiplicar as diferentes formas de acesso ao sistema internacional, além disso, é com a ajuda delas que é possível transformar a prática da soberania nacional, pois as fronteiras são tanto em âmbito doméstico, dentro dos estados e fora deles em âmbito internacional são “borradas”. As autoras Keck; Simmons (1998, p. 1-2), destacam a importância dessas em diversas áreas temáticas “como meio ambiente e direitos humanos”, “inclui os atores relevantes que trabalham internacionalmente em uma questão, que estão unidos por valores compartilhados, um discurso comum e trocas densas de informações e serviços”.

Ao observarmos a Figura podemos quebrar alguns obstáculos, que as autoras consideram, ao falarem que existe algo ilusório sobre as redes na forma como “elas parecem incorporar elementos de agente e estrutura simultaneamente” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 1998, p. 5).

As redes que descrevemos neste livro participam da política doméstica e internacional simultaneamente, valendo-se de uma variedade de recursos, como se fossem parte de uma sociedade internacional. No entanto, eles usam esses recursos estrategicamente para afetar um mundo de estados e organizações internacionais construídas por estados. Ambas as dimensões são essenciais. [...] A chave para fazer isso é lembrar que os contextos sociais e políticos dentro dos quais as redes operam em qualquer ponto particular contêm entendimentos contestados, bem como entendimentos estáveis e compartilhados (KECK; SIMMONS, 1998, p. 4-5).

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, não só souberam incluir diversos atores em uma só questão relativa ao DIH, como também se fizeram parte dessa estrutura, tanto por meios de acordos, tratados, como também através de ideias, costumes, como por exemplo o Direito Consuetudinário, a ser abordado na próxima parte deste trabalho, deste modo superando essa questão ilusória e se tornando perceptível na prática.

Por fim, como visto anteriormente, as oportunidades e os relacionamentos que se formam têm três funções-chaves, sendo uma delas a de fortalecer a transferência de normas globais para práticas nacionais e locais. É por isso que Willetts (2011) propõe uma alteração do “padrão bumerangue” (ver Figura 1, p. 27), a preocupação do autor é em demonstrar diferentes formas possíveis de comunicação e exercício de

pressão para fazer com que os governos mais obstinados cedam às pressões das ONGs no sistema internacional, ou seja, para justamente superar o “Bloqueio” que existe por parte de um governo para permitir que uma ONG tenha acesso a esse e possa difundir normas tanto dentro e fora desse estado. Assim, devemos entender, que o CICV, ao longo de sua atuação, vem difundindo normas, que precisam ser adotadas e que podem enfrentar bloqueios por parte dos governos.

3.2 Direito Internacional Humanitário e o CICV

Nosso propósito é investir no entendimento sobre o Direito Internacional Humanitário (DIH), de modo a continuar nossa discussão, tendo em vista que este, como já pontuado, é a representação de um conjunto de normas e instituições, mas que, de modo geral, é respaldado pelo seu “guardião” o CICV. Assim, ao olharmos para o DIH, devemos entender suas principais características, princípios e elementos, para que, possamos dimensionar se o “Bloqueio” dos governos foram superados e as normas foram difundidas pelo CICV.

Antes de nos aprofundarmos no que é Direito Internacional Humanitário, é relevante revisitarmos o que é Direito Internacional (DI), para tanto recorreremos a Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 39) quando afirmam que o DI refere-se “às convenções, tratados, regulamentos e costumes desenvolvidos [...] para regular o comportamento relacionado a eventos internacionais”. Os autores, também, pontuam que os Estados se obrigam sob o DI, por diversas razões, tais como, “promoção de razões de Estado, desejo de promover a dignidade humana e o desejo de estar associado a ‘bens públicos’, como o estado de direito”. Contudo, não podemos ter uma visão de senso comum, afinal quando falamos de Estados, devemos levar em conta que, em geral, eles possuem um poder considerável, tornando difícil lidar com violações legais.

Os autores explicam que o DI, “ao contrário da lei doméstica em muitos estados, não é acompanhado por uma força policial nem por um sistema real de tribunais com jurisdição obrigatória para aplicá-lo e, que, dificilmente, os Estados permitiriam que “disputas sobre o uso da força cheguem à Corte Mundial (Corte Internacional de Justiça)”, pois “quando os Estados e outros atores armados estão determinados a usar a força, é difícil impor a ordem legal” (FORSYTHE; RIEFFER-

FLANAGAN, 2007, p. 39). De fato, devemos levar em consideração o que foi pontuado pelos autores, contudo, apoiamo-nos no destaque previamente feito por Willetts (2011) de que os Estados são diferentes de Governos. Desse modo, quem escolhe violar os Direitos Internacionais são os governos, pois se pensarmos, por exemplo, no Direito Internacional Humanitário, veremos que esse se perpetua por mais 150 anos. Assim, as violações a ele cometidas foram feitas por governos diferentes daqueles que assinaram seus tratados, mas que acima de tudo o DIH ainda se perpetuam no SI.

Partindo desse pressuposto, pautando no livro “Direito Internacional Humanitário (DIH): Respostas às suas perguntas” (CICV, 2015), temos um guia para entendermos, a partir do próprio CICV, toda a abrangência e estrutura do comitê. Recorreremos, também, a dissertação de mestrado “Direito Internacional Humanitário: Disposições aplicadas através das ações do Comitê Internacional da Cruz Vermelha” (CHEREM, 2002, de maneira a nos apropriarmos de uma perspectiva da Ciência do Direito, bem como da leitura de Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007), que já vínhamos utilizando, com uma perspectiva da Ciência das Relações Internacionais, a fim de criarmos um diálogo entre esses diversos campos. Começamos, portanto, olhando para a maneira como o CICV conceitua o DIH:

É uma área do direito internacional público que se fundamenta em normas que, em tempos de conflito armado, procura - por motivos humanitários - proteger as pessoas que não participam ou que tenham deixado de participar diretamente das hostilidades, ademais de restringir os meios e métodos de guerra. Em outras palavras, o DIH consiste de normas de tratados internacionais ou de direito consuetudinário (por exemplo, as normas que surgem da prática dos Estados e são observadas por um sentido de obrigação), cuja finalidade específica é resolver problemas humanitários derivados diretamente do conflito armado, seja este de caráter internacional ou não internacional (CICV, 2015, p. 4)

A partir desta citação, entendemos que a base do DIH firma-se na proteção das pessoas envolvidas em situações derivadas do conflito armado, independentemente de ser internacional ou não. Por sua vez, Cherem (2002, p. 8), destaca que “o DIH está voltado, antes de qualquer coisa, para a proteção da pessoa humana”, ou seja, DIH seria, portanto, uma tentativa de “limitar a devastação e os horrores do conflito armado”, como também de “inserir considerações morais no cálculo estatal do interesse próprio na busca de limitar a condução da guerra” Hilaire McCoubrey, ainda,

vai explicar que “o DIH é, em termos gerais, aquele ramo do direito internacional público que busca moderar a condução do conflito armado e mitigar o sofrimento que ele causa”. para o indivíduo” (MCCOUBREY *apud* FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 40).

Outro ponto a ser destacado sobre o DIH, é em relação às duas áreas em que se divide: o Direito de Genebra e o Direito de Haia. O primeiro, destacado pelo CICV (2015, p. 5), como “o conjunto de normas que protege as vítimas de conflitos armados, como militares que estão fora de combate e civis que não participam ou que tenham deixado de participar diretamente das hostilidades”. O segundo como “conjunto de normas que estabelece os direitos e as obrigações dos beligerantes na condução das hostilidades e limita os meios e métodos de guerra”.

Cherem (2002, p. 10), entende o primeiro como uma relação “do Estado para com os indivíduos” e o segundo, uma relação de Estado a Estado”, e que ainda, esses seriam “interdependentes”, e “apresentam semelhanças e diferenças que servem à delimitação de seu campo de atuação”. Por sua vez, Forsythe e Rieffer-Flanagan (2007, p. 40) destacam que a “lei” de Genebra pode ser entendida como “lei” da Cruz Vermelha. Ainda, o autor discorre que a “lei” de Haia, foi desenvolvida em duas convenções, a primeira em 1899 e a outra em 1907, e que se “concentrava principalmente nos métodos e armas empregadas durante a guerra”, mas, também, nas vítimas, uma vez que o Artigo 4 da Convenção de Haia IV promoveu, pela primeira vez, a proteção básica aos prisioneiros de guerra, que viria a ser desenvolvida pelo CICV em 1929:

Os prisioneiros de guerra estão em poder do governo hostil, mas não dos indivíduos ou corpos que os capturam. Eles devem ser tratados com humanidade. Todos os seus pertences pessoais, exceto armas, cavalos e documentos militares, permanecem propriedade deles (FORSYTH; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 41).

Assim, observamos que o CICV, de modo geral, concentrou mais seus esforços para o desenvolvimento do Direito de Genebra, que tem um foco maior nas vítimas.

Na perspectiva de entender o DIH, destacamos, também, a diferenciação entre *jus ad bellum* e *jus in bello*, sendo o primeiro referente às “condições em que os Estados poderiam recorrer à guerra ou ao uso de força armada em geral”, condições essas estabelecidas na Carta das Nações Unidas de 1945. Já o segundo, é referente

a regulamentação da “conduta das partes envolvidas em um conflito armado” (CICV, 2015, p. 8). Ou seja, com base no que vimos até agora, podemos entender que o DIH é sinônimo de *jus in bello*, e deve ser mantido independente do *jus ad bellum* (CICV, 2015), uma vez que “O DIH, ou *jus in bello* para vítimas de guerra, baseia-se na separação da lei que visa regular o início da guerra, ou *jus ad bellum*” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 40).

De modo geral, o CICV sempre buscou manter-se neutro sobre as questões relacionadas ao *jus ad bellum* se mantendo focado no *jus in bello*. Além disso, podemos classificar o DIH como norma *jus cogens*, ou seja, possui força de regra imperativa, fazendo parte das normas que impõem aos Estados obrigações objetivas, que não podem ser violadas ou conflitadas com qualquer outro possível acordo outro tratado, essas normas são aceitas e reconhecidas por toda comunidade internacional (CAPARROZ, 2012).

Cherem (2002), pontua que:

o DIH é positivado de tal forma que a coletividade internacional confirma o entendimento de seus conceitos de maneira igualitária, sem que haja espaço para a relativização cultural, étnica, religiosa e política. As liberdades dos Estados devem ser limitadas da mesma maneira, pois “não se pode restringir a liberdade de ação de um Estado se todos os outros Estados não estão sujeitos à mesma restrição” (CHEREM, 2002, p. 12-13).

A autora, diante do exposto, postula que podemos afirmar que existe uma restrição, que ocorre graças ao DIH, sobre os assuntos contemplados por este. Já Swinarski (1990, p. 36), reforça que o DIH passa a ser o “regime geral de conduta nas situações de conflito armado”, e que os dois ramos do DIH acabam correspondendo aos seus dois objetivos - “limitar o recurso a determinados meios de combate nas hostilidades e proteger as vítimas do conflito”. Assim, esse corpo de normas limita a soberania estatal “em um âmbito tão sensível como a guerra, pois não existe situação mais profundamente ameaçadora para a própria existência do Estado, sua integridade e seus interesses fundamentais”. Percebe-se que o autor, mesmo tendo em sua análise um teor bastante realista, ainda reconhece que as normas do DIH são capazes de limitar o comportamento estatal.

Podemos considerar que o DIH, possui normas básicas, que se relacionam com as ideias acima, como pontuado no CICV (2015, p. 6-7) e, que, em todas as

situações de conflito, devem-se “distinguir os civis e combatentes”, a fim de, proteger “a população civil e os bens civis”. Uma vez que os “ataques só podem ser dirigidos contra objetivos militares”, além de, proibir “a utilização de armas ou métodos de guerra indiscriminados, assim como aqueles que provavelmente causem danos supérfluos ou sofrimento desnecessário”.

Outro princípio básico se relaciona com o fato de que a partir que um combatente adversário não possa mais participar do conflito ou esteja se rendendo, esse já não pode mais ser ferido ou morto, da mesma forma que pessoas que mais participam de conflitos também tem sua integridade física e mental garantida, sendo que “em todas as circunstâncias, essas pessoas devem ser protegidas e tratadas com humanidade, sem nenhum tipo de distinção desfavorável”, destacando a importância de “procurar, recolher e atender as pessoas feridas e doentes assim que as circunstâncias permitirem”.

Entre as normas básicas, pontuamos que todo “o pessoal, as unidades, os meios de transportes e os equipamentos sanitários devem ser poupados”, assim como também, “a cruz vermelha, o crescente vermelho ou o cristal vermelho sobre fundo branco são sinais distintivos que indicam que tais pessoas e bens devem ser respeitados”. Constatamos que os combatentes e civis capturados por partes adversas devem ter seus direitos básicos garantidos, como o direito à vida, dignidade, direitos pessoais, como a liberdade política, religiosa, etc, devendo ser protegidos de violência ou represália, mantendo também suas garantias judiciais básicas durante “qualquer processo penal contra si” (CICV, 2015, p. 6-7).

Com base nas suas normas básicas, Cherem (2002), discorre que, um dos fatores que diferencia o DIH dos demais ramos do Direito Internacional é o fato de que, este submete uma situação de violência ao mandamento legal, já as demais subdivisões buscam fazer com que os Estados sanem suas controvérsias sem que seja utilizado o uso da força, além de que, o DIH serve como um complemento ao Direito doméstico, devido a sua atuação quando o Estado se mostra incapaz de atuar e ou regulamentar os conflitos internos. A autora ainda destaca que uma das funções do DIH é de “função organizadora”, vez que estabelece normas que vão administrar as relações entre os Estados e os indivíduos de fora, quando esses são envolvidos em situação de conflito. Destaca o fato que o DIH acaba por proteger os indivíduos “muitas vezes não podem contar com as garantias fundamentais interna e

internacionalmente garantidas, mas que excepcionalmente podem lhes ser tomadas” (CHEREM, 2002, p. 13).

De modo resumido, podemos afirmar que o Direito Internacional Humanitário é voltado principalmente às vítimas de conflitos armados. Aqui qualquer julgamento moral, ético, cultural ou religioso é posto à parte, assim (CHEREM, 2002, p. 13), entende que “ser vítima é o requisito fático daquele que é protegido pelas normas humanitárias”. Portanto:

Cada uma das Convenções de Genebra de 1949 identifica uma categoria de vítima a qual deve ser estendida proteção. A I Convenção se dirige aos combatentes feridos e enfermos; a II aos combatentes feridos, enfermos e náufragos; a III se direciona aos prisioneiros de guerra e a IV se dirige à proteção da população civil. Quanto aos dois Protocolos adicionais, o primeiro se dirige à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais e o segundo à proteção das vítimas dos conflitos armados não-internacionais (CHEREM, 2002, p. 14)

A reflexão a ser feita, com base no exposto, é que, da mesma forma que o DIH diz respeito às vítimas, as normas que sustentam dizem respeito aos governos. À medida em que são signatários, os Estados assumem o dever de proteger os indivíduos que se enquadram nas categorias das normas humanitárias, conforme estabelecido nas Convenções de Genebra de 1949. Outra questão que devemos levar em conta é que, como já levantado anteriormente, apesar do foco geral ser para uma atuação em tempos de conflitos, também devemos ressaltar que a sua aplicabilidade pode ser feita em situações adversas como, por exemplo, em situações de catástrofes naturais. Cherem (2002, p. 14) explica que existem dois princípios, o da “solidariedade universal” e o da “humanidade”, desse modo, há uma garantia que, em situações de catástrofes naturais, serviços humanitários podem ser oferecidos e prestados.

Ao buscarmos entender quando o DIH é aplicável, de acordo com CICV (2015, p. 18), vimos que existem “dois sistemas de proteção”, “um para os conflitos armados internacionais” e o outro “para os conflitos não internacionais”. Logo, as normas aplicáveis variam conforme a situação específica do conflito armado. Constatamos que o conflito armado internacional (CAI) ocorre, “quando um ou mais Estados se valem da força armada contra outro Estado”, ou quando há “um conflito armado entre um Estado e uma organização internacional”, mas também, em determinadas condições, quando há “guerras de libertação nacional” (CICV, 2015, p. 18). Como disposto no art. 2º comum às quatro Convenções:

Além das disposições que devem vigorar mesmo em tempos de paz, a presente Convenção irá aplicar-se em caso de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado que possa surgir entre duas ou mais Altas Partes Contratantes, ainda que o estado de guerra não seja reconhecido por uma delas (CICV, 1995, p. 37).

O conflito armado não internacional (CANI) é entendido como “um conflito armado em que as hostilidades se dão entre as forças armadas de um Estado e um grupo armados organizados não estatais”, ou “entre os grupos entre si”, contudo para que esses conflitos sejam classificados como CANI, “deve alcançar determinado nível de intensidade e os grupos envolvidos devem contar com organização suficiente” (CICV, 2015, p. 19). Como disposto no II Protocolo - âmbito de aplicação material no art. 1º.:

O presente Protocolo, que desenvolve e completa o artigo 3, comum às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, sem modificar suas condições atuais de aplicação, se aplica a todos os conflitos armados que não estejam cobertos pelo artigo 1 do I Protocolo adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais (Protocolo I), e que se desenrolam em território de Alta Parte Contratante, entre suas forças armadas e as forças armadas dissidentes, ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comandante responsável, exerçam sobre uma parte de seu território um controle tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e concertadas e aplicar o presente Protocolo (CICV, 2010, p. 88).

Diante do exposto, podemos afirmar que em casos de CAI, as normas aplicáveis são respaldadas nas Quatro Convenções de Genebra, no Protocolo Adicional I e no DIH consuetudinário para CAI. Já nos casos de CANI, as normas aplicáveis são respaldadas no Artigo 3º comum, no Protocolo Adicional II e no DIH consuetudinário para CANI. Destaca-se que em ambos os casos “a brecha importante entre as normas de tratados aplicadas a CAI e aquelas aplicáveis em CANI está sendo preenchida gradualmente pelas normas do direito consuetudinário” (CICV, 2015, p. 21). Lembrando que “violências como tumultos e rebeliões que não atingem o nível de conflito armado não são cobertas pelo DIH, mas sim pela lei de direitos humanos” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 41).

Contudo, é importante destacar que apesar da existência de “exigências específicas para a aplicação formal e direta das normas legais humanitárias quando

há situação de conflito armados internos”, os preceitos humanitários ainda podem vir a intervir em conflitos que não estão perfeitamente delimitados nas Convenções de Genebra de 1949 e nos Protocolos adicionais de 1977, como as situações de tensões internas, uma vez que “justamente nesses casos se dá a aplicação indireta das normas e princípios humanitários” (Cherem, 2002, p. 17). Afinal, como exposto previamente, a atuação do CICV, por exemplo, aconteceu previamente à criação destas convenções, tratados e normas.

O CICV tem como função analisar os “novos conflitos”, de modo a entender como se daria a aplicação do DIH. Cherem (2002, p. 18), explica que esses conflitos podem ser classificados em “desestruturados ou de identidade”, na classificação do CICV o primeiro é identificado como “consequência do final da guerra fria”, e se caracteriza pela debilitação ou desaparecimento (parcial ou total), das estruturas estatais, deste modo os grupo armados aproveitam o vácuo de poder para ocupá-lo. Já o segundo seriam os “conflitos étnicos, que acontecem por uma campanha de violência e ódio contra uma determinada categoria de pessoas, dentro de um mesmo Estado, em detrimento do que seria uma identidade nacional”. É certo que em situações de vácuo de poder acabam dificultando qualquer forma de aplicação de qualquer norma, internacional ou não, mas “é justamente nessas situações que o DIH adquire um valor ímpar” (CHEREM, 2002, p. 18).

Buscando, ainda, compreender o DIH, do ponto de vista da ciência do Direito, vimos que o Estado não é a única fonte do Direito, devemos entender que existe uma distinção entre fontes “formais e materiais”, e essas não se dão exclusivamente com a atividade estatal. Sobre este aspecto, Cherem (2002, p. 26), aponta que “assim como nas demais áreas do Direito”, o DIH também pode ter suas fontes classificadas dessa forma, sendo essa diferença feita por Franco Montoro:

Os autores costumam distinguir as fontes formais, isto é, os fatos que dão a uma regra o caráter de direito positivo e obrigatório, das fontes materiais, representadas pelos elementos que concorrem para a formação do conteúdo ou matéria da norma jurídica (MONTORO *apud* CHEREM, 2002, p. 26)

Deste modo, podemos entender que as fontes materiais do Direito são os “fatos sociais, pelos problemas que emergem na sociedade e que são condicionados pelos fatores do Direito, como a Moral, a Economia, a Geografia etc” (NADER *apud*

CHEREM, 2002, p. 26). A explicação é feita pelo fato que a sociedade é responsável por fornecer aos legisladores os "elementos indispensáveis para a formação do ordenamento jurídico", logo é por meio dos "fenômenos sociais e das "informações extraídas da realidade social" que se forma o "conteúdo e matéria para a regra jurídica positivada", sendo essa a concretização da fonte formal do Direito.

Quando analisamos o DIH as fontes materiais são "os acontecimentos que envolvem a sociedade internacional em tempo de guerra" e por meio delas ocorre "a formalização das regras de conduta quando em situação de conflito" (CHEREM, 2002, p. 26-27). As fontes formais podem ser entendidas como "os meios ou as formas pelos quais o Direito positivo se apresenta na História, ou os meios pelos quais o Direito positivo pode ser conhecido" (GUSMÃO *apud* CHEREM, 2002, p. 27). É por meio desta forma que o Direito ganha o "caráter de impositivo e obrigatório". No DIH, as fontes formais são "os tratados internacionais, o costume, a doutrina, a jurisprudência e os princípios gerais do direito dos povos civilizados". A autora pontua que Paulo Dourado Gusmão classifica as fontes formais em três categorias:

a) fontes estatais do Direito (lei, regulamento, decreto-lei); b) fontes infra-estatais (costume, jurisprudência, doutrina) e c) fontes supra-estatais (tratados internacionais, costumes internacionais, princípios gerais do Direito dos povos civilizados)'. As fontes formais do DIH seriam as infra-estatais e as supra-estatais (CHEREM, 2002, p. 27).

Assim sendo, ressaltamos o costume, como uma fonte universal do Direito Internacional Público e, por conseguinte, é fonte fundamental do Direito Internacional Humanitário, uma vez que, as normas hoje existentes são originárias do costume. Ou seja, a norma costumeira, acaba sendo aplicada em muitos contextos, o que mostra sua importância na proteção para as vítimas dos conflitos armados. Temos ainda a explicação apresentada por Bouvier; Sassóli:

Embora o DIH seja um ramo amplamente codificado em convenções multilaterais amplamente aceitas, as regras consuetudinárias continuam sendo importantes para proteger as vítimas em questões não cobertas por tratados, quando não partes de um tratado estão envolvidas em um conflito, onde foram feitas reservas contra as regras do tratado, porque os tribunais penais internacionais preferem - com ou sem razão - aplicar as regras consuetudinárias, e porque em alguns sistemas jurídicos apenas as regras consuetudinárias são diretamente aplicáveis no direito interno (BOUVIER; SASSÓLI *apud* CHEREM, 2002, p. 28).

Montoro (apud CHEREM, 2002, p. 28), também destaca que “No Direito Internacional as normas costumeiras têm maior importância, determinada pela inexistência de um Estado mundial capaz de legislar”, por mais que não seja do interesse desse autor entrar na seara da “Governança Global”, podemos entender que as normas existem no sistema como uma forma de ocupar o vácuo de um poder maior que rege os demais países.

Prosseguindo para reflexões acerca dos tratados, esses são as fontes principais do DIH, tornando-se hoje uma das áreas do Direito Internacional com o maior número de tratados, acordos e convenções. Relembrando a ideia de que as normas do DIH, são qualificadas como *jus cogens*, assim, “proibindo que outros tratados sejam celebrados se houver neles violações às normas humanitárias” (CHEREM, 2002, p. 29). Além disso, o Direito Internacional Humanitário é regido por princípios que devem ser seguidos, até mesmo nas situações em que as regras positivadas não possam ser cumpridas. No documento “Direito Internacional Humanitário (DIH) - Respostas às suas perguntas” do CICV (2015), podemos entender que existem 6 (seis) princípios que regem o DIH, sendo eles: humanidade, necessidade militar, distinção, proporcionalidade, precaução e proibição de causar danos supérfluos ou sofrimento desnecessário. Alguns desses são referidos, por exemplo, no art. 3 das quatro Convenções de Genebra de 1949:

1. As pessoas que não participarem diretamente do conflito, incluindo membros das forças armadas que tenham deposto as armas e pessoas que tenham sido postas fora de combate por enfermidade, ferimento, detenção ou qualquer outra razão, devem em todas as circunstâncias ser tratadas com humanidade, sem qualquer discriminação desfavorável baseada em raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo (CICV, 1995, p. 37-38).

Assim sendo, quando falamos do princípio da humanidade devemos, primeiramente lembrar que Rousseau (1999, p. 32), em seu livro “O contrato social” foi o primeiro a descrevê-lo de forma clara e precisa, pois entende que “a guerra não é uma relação entre homem e homem, mas sim uma relação entre Estado e Estado”. De modo que, quando os adversários estejam rendidos, esses passam a ser “homens

sobre cuja vida não há direito algum”, no sentido de que os inimigos passam a não ter mais o direito de matá-los.

No livro do CICV (2015, p. 6), vimos que o DIH é um “compromisso entre dois princípios subjacentes: o da humanidade e o da necessidade militar”, sendo eles responsáveis por moldar todas as suas normas”, sendo que o segundo permite “apenas o grau e o tipo de força necessários para conseguir o propósito legítimo de um conflito”, ou seja, “a submissão total ou parcial do inimigo o quanto antes com a menor perda de vidas e recursos”, portanto, não é permitido tomar medidas que são proibidas segundo o DIH - cabendo destacar que os outros princípios que veremos funcionam para delimitar a necessidade militar. Já o princípio da humanidade “proíbe causar todo tipo de sofrimento, lesão ou destruição desnecessários para conseguir o propósito legítimo de um conflito”.

Cherem (2002) reforça o princípio da humanidade, afirmando que este esteve presente em todos os textos referentes ao DIH, destacando a “Cláusula Martens”, da IV Convenção de Haia de 1907 como preâmbulo em que se afirma que “quando houver lacunas no DIH, uma solução baseada no princípio da humanidade deve ser buscada”. Sendo reforçada pelo art. 1 do I Protocolo Adicional de 1977:

Princípios gerais e âmbito de aplicação

1. [...]

2.

Nos casos não previstos pelo presente Protocolo ou por outros acordos

internacionais, os civis e os combatentes ficarão sob a proteção e a autoridade

dos princípios de direito internacional, tal como resulta do costume estabelecido, dos princípios humanitários e das exigências da consciência pública (CICV, 2015, p. 10).

Sobre o princípio da necessidade militar, Cherem (2002), pontua que o mesmo havia sido previamente descrito pelo Código de Lieber, de 1863, que discorre sobre a conduta do exército americano no início da Guerra da Secessão:

Artigo XIV. Por necessidade militar, tal como entendida hoje pelas nações civilizadas modernas, entende-se a necessidade de medidas que são indispensáveis para alcançar os objetivos da guerra e que são lícitas sob as leis e costumes da guerra (CHEREM, 2002, p. 32).

Sendo reafirmado no I Protocolo adicional de 1977, art. 52, sobre a proteção geral dos bens de caráter civil.

1. [...]
2. Os ataques devem se limitar estritamente aos objetivos militares. No que diz respeito aos bens, os objetivos militares são limitados aos que por natureza, localização, destino ou utilização contribuem efetivamente para a ação militar e assim sua destruição total ou parcial, sua captura ou neutralização oferecem, nestes casos, uma vantagem militar precisa (CICV, 2015, p. 40).

Os demais princípios acabam servindo, portanto, para regir hostilidades buscando a proteção dos civis, com exceção do princípio de proibição de danos supérfluos ou sofrimento desnecessário, que visa a proteção dos combatentes e outros alvos de ataques legítimos, sendo que estes foram codificados no Protocolo Adicional I (CICV, 2015). Cherem (2002, p.32), pontua que alguns desses princípios foram primeiramente identificados na Declaração de São Petersburgo, elaborada em 1866, que tinha como uma das intenções limitar o uso de determinados projéteis em tempo de guerra, a autora destaca, que a partir desta Declaração, “os Estados tinham uma única ação legítima durante a guerra: a debilitação das forças militares do inimigo”.

O princípio da distinção, de acordo com o CICV (2015, p. 47), é responsável por obrigar “as partes em um conflito armado a distinguir, em todas as circunstâncias, entre pessoas e bens civis por um lado, e combatentes e objetivos militares por outro”. Assim, “uma parte em um conflito armado pode dirigir um ataque unicamente contra combatentes e objetivos militares”. Entende-se que os ataques “devem se limitar estritamente a objetivos militares e não podem alvejar bens civis”, sendo que os bens almejados como objetivos militares são aqueles que ao serem destruídos, neutralizados ou capturados, ofereceram uma vantagem militar definitiva. Cherem (2002, p. 32-33), pontua que esse foi inicialmente delimitado pela Convenção de São Petersburgo, sendo confirmado nos tratados e convenções de DIH, de modo que “a proibição feita pelas quatro Convenções de Genebra de 1949 quanto a proibição de ataques à população civil é um reflexo do princípio da distinção”.

O princípio da proibição de causar danos supérfluos ou sofrimento desnecessário, de acordo com o CICV (2015, p. 48), é responsável por proibir “emprego de armas, projéteis e materiais e métodos de guerra de caráter tal que

causem danos supérfluos ou sofrimento desnecessário”, sendo que esta proibição tem como foco maior os combatentes, pois “estipula que determinado tipo de arma é proibido por ferir combatentes de forma inaceitável”. Contudo, ressaltamos que apesar de ser um princípio de consenso geral, “não há acordo com relação à maneira adequada de decidir se uma arma causa danos supérfluos ou sofrimento desnecessário”. Toma-se com exemplo o fato de que:

A Corte Internacional de Justiça definiu o sofrimento desnecessário como “um dano maior do que o inevitável para cumprir objetivos militares legítimos” (Opinião Consultiva sobre a Legalidade da Ameaça ou do Uso de Armas Nucleares, 1996). Por exemplo, a norma que proíbe alvejar os olhos dos soldados com armas laser, conforme estipulado no Protocolo IV da Convenção sobre Certas Armas Convencionais, [...] foi inspirada pela convicção de que causar, deliberadamente, a cegueira permanente desta maneira equivalia a infligir danos supérfluos ou sofrimento desnecessário (CICV, 2015, p. 48).

O princípio da proporcionalidade, de acordo com o CICV (2015, p. 47-48), é responsável por proibir o lançamento de ataques “que provavelmente cause a morte incidental ou danos aos civis e/ou estragos excessivos aos bens civis em relação à vantagem militar concreta e direta prevista”, ou seja, “pode-se atacar um objetivo militar somente depois de realizar uma avaliação que conclua que não se espera que a perda de vidas civis supere a vantagem militar prevista”. Cherem (2002, p. 34) aponta o I Protocolo adicional de 1977, porque o mesmo contém dois artigos que exemplificam este princípio, sendo o primeiro, o art. 51 que “trata especificamente da proteção à população civil, condenando ataques armados, represálias, atos e ameaças de violência que tenham por interesse espalhar o terror entre os civis” e o segundo, o art. 57 que “trata das precauções que devem ser tomadas pelas forças armadas ao atacar alvos, proibindo-se novamente o ataque aos civis”.

Por fim, o princípio da precaução, de acordo com o CICV (2015, p. 48), se refere ao fato de que “uma parte em um conflito armado deve tomar cuidado constantemente para poupar civis ou bens civis durante a realização de operações militares”. Entende que se “deve escolher meios e métodos de ataque que evitem, ou pelo menos minimizem, os danos incidentais a civis e bens civis” e, também, “deve-se abster de lançar um ataque se parecer claro que as perdas ou danos causados seriam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta prevista”, outras duas

questões que são pontuadas, sendo a primeira que “deve-se alertar efetivamente sobre os ataques que possam afetar a população civil, a menos que as circunstâncias não o permitam” e o segundo é que deve-se “tomar precauções contra os efeitos dos ataques”. Entendemos que deve haver um esforço para que “os objetivos militares não devem estar localizados perto de populações e bens civis; também se devem tomar todas as outras precauções necessárias”.

Finalizamos, destacando que embora seja possível encontrar outras definições de DIH, nosso intuito, até aqui, era justamente elencar um núcleo central de elementos, que se mostram sempre presentes, e que servem para formarmos conceitos variados e compreender sua aplicabilidade e abrangência. Na próxima sessão, poderemos entender de que maneira, portanto, seguindo a teoria previamente explicada, à organização não-governamental, o CICV difunde normas, no caso o DIH. Trataremos brevemente da sua evolução histórica, pois de acordo com Cherem (2002, p. 12), “o DIH somente se toma um direito positivado em caráter universal ao final do século XIX”, o que havia, anteriormente, de maneira formal, “eram, além das regras costumeiras que lhe deram origem, tratados bilaterais, acordos temporários de trégua, normas reconhecidas tão-somente em decorrência da boa vontade de alguns governantes”.

3.2.1 O Direito Internacional Humanitário e o CICV, evolução histórica e acordos firmados

A necessidade de fazer uma breve explicação da evolução histórica do DIH antes de aprofundarmos sobre a sua relação com o CICV, vem do fato, de que o CICV, por mais que na atualidade seja o “guardião” do DIH, não foi o primeiro a pensar e propor normas que buscavam criar leis de guerra. Uma vez que, como pontuado por Cherem (2002, p. 18), “as primeiras leis de guerra foram conhecidas muito antes da Idade Contemporânea” e, por mais que essas tenham sido baseadas na ideia do costume, “as contribuições das antigas sociedades humanas em muito colaboraram para o desencadeamento do DIH tal qual hoje é conhecido”.

O trabalho realizado por Pictet (1986), intitulado “Desarrollo y principios del derecho internacional humanitário”, traz o processo histórico desde a antiguidade, até o presente - apesar de não ser do nosso interesse voltar tanto no passado, é

importante destacar que o DIH permeava o pensamento humano a muito tempo, ou seja:

Muitos textos da Antiguidade, como o Mahabharata, a Bíblia e o Corão, contêm normas em defesa do respeito pelo adversário. Por exemplo, o *Viqayet* – texto escrito por volta do fim do século XIII, no auge do período de dominação árabe da Espanha – contém um código genuíno que regula a guerra. Do mesmo modo, na Europa medieval, exigia-se aos cavaleiros que respeitassem as normas de cavalheirismo, um código de honra que garantia o respeito pelos fracos e por aqueles que não podiam se defender. Esses exemplos refletem a universalidade do DIH (CICV, 2015, p. 13).

Considerando o exposto, é do nosso interesse destacar que, de acordo com Pictet (*apud* CHEREM, 2002, p. 23), foi através do trabalho de Hugo Grotius no século XVII, que se “formaram as primeiras bases modernas do Direito Internacional e Direito de Guerra”. Grotius postulou que “havia direitos que deveriam ser protegidos pela comunidade internacional, pois os direitos inerentes à pessoa humana, os direitos essenciais, não poderiam ser garantidos aos cidadãos dos países em conflito por estes últimos”. Nesse contexto foi proposto que uma “ordem internacional” fosse responsável por garantir esses direitos, assim, nascia o “moderno direito das gentes”. Cabe ressaltar que Grotius “foi o primeiro jurista a afirmar que, embora houvesse um motivo que autorizasse o Estado a fazer a guerra, este não pode ser alheio ao seu dever de observar as leis que delimitavam o conflito” (CHEREM, 2002, p. 23).

No século XVIII aconteceu uma mudança na própria guerra, pois essa se transformou em uma batalha entre exércitos profissionais. Cherem (2002, p. 23), aponta que naquele momento “já não havia o movimento de civis” na guerra, e “eram proibidos os meios cruéis de combate”. Importante resgatar a reflexão de Rousseau (1999), previamente apontada, na obra “O Contrato Social”, busca esclarecer que “a guerra é uma relação entre Estados, e que uma vez depostas as armas, há que se poupar os inimigos”.

Diante do exposto, por mais que não houvesse um conjunto de normas do DIH até a primeira Convenção de Genebra de 1864, e apesar dos atos contrários às normas humanitárias terem ocorrido durante esse período, já havia alguns exemplos de tentativas de “limitar a ação dos exércitos em combate” (CHEREM, 2002, p. 24). De fato, até a codificação de forma universal das normas sobre a guerra, com a primeira Conferência Internacional de Genebra e a surgimento do Comitê

Internacional da Cruz Vermelha, houveram diversos exemplos que contrariavam as normas e princípios humanitários, uma vez que, “os que fazem guerra sempre tentam escapar do controle da lei” (CHEREM, 2002, p. 24).

Podemos entender, então, o surgimento do CICV, como “fato gerador” do DIH moderno, provocando uma mudança, que pode ser até mesmo entendida como sistêmica, pois as normas humanitárias deixam de ser bilaterais e após a Convenção de Genebra, de 1864, os Estados passaram a ter “um acordo universal, aplicável em qualquer tempo”. Por consequência, o DIH torna-se norma imperativa, de caráter universal, de modo que é “inegável a contribuição do CICV na evolução deste ramo do Direito”, pois o mesmo “vem sendo responsável pela revisão dos tratados referentes ao DIH, pela promoção das normas humanitárias, pela sua aplicabilidade e pela elaboração de novas normas” (CHEREM, 2002, p. 24-25).

A Primeira Convenção de Genebra de 1864 teve como objetivo principal garantir que “os soldados feridos em batalha recebessem assistência médica, de modo a evitar mais sofrimento”, assim, o CICV tentou estabelecer em cada país, “sociedades” - que viriam a ser as Sociedades Nacionais, para “coletar suprimentos médicos em preparação para a guerra e depois ajudar os feridos” A ideia é que quando houvesse uma guerra, essas sociedades poderiam se fazer presentes, oferecendo assistência médica aos soldados, contudo, para isso surgiu uma outra necessidade, uma vez que, para o CICV estar próximo do campo de batalha se fazia necessário o consentimento dos estados e, também, neutralizar a equipe que prestava assistência, para que esses não se tornassem um alvo (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 43). Vimos que se deu a criação de um emblema neutro que os diferenciava e, inicialmente, 12 estados assinaram a primeira lei de Genebra, e, em 1867, mais de 20 estados haviam ratificado a CG, incluindo o Império Otomano. Dunant argumentou que a Convenção foi “divisor de águas legal no que diz respeito aos esforços para reduzir o sofrimento gerado pela guerra” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 43).

Em 1906, tivemos a Segunda CG para a Melhoria da Condição dos Membros Doentes e Naufrágios das Forças Armadas no Mar, a ideia era estender a lógica proteção humanitária da Primeira CG para àqueles que lutavam na guerra marítima, “o CICV fez lobby pela criação e proteção de embarcações médicas que acompanhariam sua marinha na batalha”, por mais que “isso apresentou alguns problemas logísticos adicionais para assistência médica”, não foi nada que fosse

insuperável, além disso, a “Convenção de 1864 para a guerra terrestre foi revisada para levar em conta questões humanitárias não adequadamente cobertas pelo tratado anterior” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, p. 43).

Em 1929, a terceira CG teve como foco garantir assistência humanitária aos prisioneiros de guerra, uma vez que, na Primeira Guerra Mundial foram cometidos vários abusos contra militares capturados, ainda, também o “CICV expandiu seus “serviços” além dos soldados feridos em batalha para os soldados que eram prisioneiros de guerra, apesar da falta de um mandato legal preciso” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 44). É interesse destacar que durante o período, o CICV visitou centenas de prisioneiros de guerra e forneceu assistência, e somente depois que houveram esforços para ampliar o DIH, mostrando que a organização “atuou no terreno antes que mecanismos legais mais completos fossem desenvolvidos para proteger indivíduos vulneráveis” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 44). A CG de 1929, ficou conhecida, dessa maneira, para a proteção e bem-estar dos prisioneiros de guerra, assim:

Este tratado tentou estabelecer alguns direitos fundamentais para os soldados capturados. Os prisioneiros de guerra não podiam ser torturados ou agredidos, nem podiam ser exibidos ou humilhados. O poder detentor deve suprir as necessidades básicas do prisioneiro de guerra, incluindo comida, água, tratamento médico e moradia. O tratado não previa direitos de visitaçao do CICV; isso só aconteceria em 1949. No entanto, durante a Segunda Guerra Mundial, os estados que concordaram com a Convenção de 1929 geralmente deram ao CICV acesso aos prisioneiros de guerra (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, P. 44)

O acesso aos prisioneiros de guerra é uma das atividades mais importantes do CICV, sendo a organização que mais possui acesso a esses prisioneiros e a outros combatentes em todo o mundo. Ainda, nesse período, o CICV passou a entender, também, que “os indivíduos detidos em guerras internas ou por oposição política eram tão vulneráveis a abusos quanto os prisioneiros de guerra”, e ainda que, graças ao aumento da destruição que ocorreu na Primeira Guerra Mundial, a organização “reconheceu que os civis eram mais vulneráveis do que em guerras anteriores” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 44-45), deste modo, o CICV passa a expandir, tanto os direitos, quanto o seu trabalho, para além dos combatentes fora do combate.

Chegamos às quatro Convenções de Genebra de 1949, essas passaram a ser consideradas o núcleo do Direito Internacional Humanitário moderno. Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 45), destacam que, após a Segunda Guerra Mundial, houve uma tentativa de “desacreditar e, até mesmo, destruir o CICV”, mas que, ainda sim, a organização foi “essencial para esses desenvolvimentos legais”. Naquele momento, quase todos os estados já haviam concordado formalmente com os tratados. Os tratados das quatro CGs de 1949 tinham como interesse humanizar o conflito armado internacional; incorporar muitos aspectos das convenções anteriores e estender a proteção humanitária básica aos civis; e “reafirmar e ampliar as proteções aos prisioneiros de guerra” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 45-46).

Sobre os direitos dos civis, Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 46) afirmam que, esses “deveriam ser protegidos de saques, de se tornarem reféns e de atos de violência contra sua pessoa ou prosperidade”, além de ter o “direito a comida, água e assistência médica de uma potência ocupante”, os autores ainda exemplificam:

Como os Estados Unidos iriam descobrir após a invasão do Iraque em 2003, um estado que tomasse o controle de território estrangeiro pela força tinha obrigações legais específicas e extensas para com a população civil. Ou, como o secretário de Estado Colin Powell teria dito no contexto do debate antes dessa invasão, se você a quebrar, você a possuirá (FORSYTHE; RIEFFE, 2007, p. 46)

Uma outra questão que foi analisada nesta CG, trata-se dos conflitos dentro de um estado ou os CANIs (os últimos já mencionados anteriormente), contudo, “os estados estavam relutantes em estender a proteção e a legitimidade humanitária àqueles que tentavam derrubar seu governo ou criar uma nova política”, mas para o CICV havia “pouca diferença humanitária entre guerras civis e conflitos armados internacionais” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 46-47). Apesar das desavenças, surgiu o Artigo 3, comum aos quatro CGs de 1949, proteções mínimas a essas indivíduos, que seriam ampliadas e detalhadas no Protocolo Adicional (PA) II de 1977. Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 17), finalizam pontuando que, “no final de 1949, mais de 50 estados haviam assinado os quatro novos CGs. Esse número subiu para mais de 190 em 2006”, sendo os mesmos considerados “um firewall contra a barbárie, eles pretendiam garantir que os beligerantes não se tornassem bárbaros”.

Os Protocolos Adicionais de 1977, serviram para expandir as CGs e o DIH, sendo que o Protocolo I estendeu o DIH nas guerras internacionais e o Protocolo II

concentrou-se nas guerras internas. A necessidade de criação dos PAs, veio devido aos conflitos de descolonização das décadas de 1950 e 1960, com o surgimento de novos estados, esses passaram a buscar seus interesses no DH e no DIH (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007). Deste modo, eles perceberam que no DIH falta proteção para os combatentes da liberdade envolvidos em movimentos de libertação nacional que lutam contra governos coloniais e imperiais". Aqui houve uma tentativa de conceder um "status legal mais alto às 'guerras de libertação nacional', para que fossem classificadas como uma guerra internacional e não como algum tipo de violência 'interna'" (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 47; 49).

Para FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN (2007) somente com os Protocolos Adicionais de 1977 em que o CICV passou a ser o guardião e promotor do direito de Haia, bem como do direito de Genebra, pois foi através do PA que tivemos um esclarecimento sobre a distinção entre combatente e civil, como também, pontos voltados aos métodos de combate. Contudo, os autores ressaltam que ainda há um ponto que merece ser analisado:

o CICV não foi o único ator, nem o ator principal no desenvolvimento dos Protocolos Adicionais. Na década de 1970, o CICV não era mais a única organização interessada no DIH. Dado o papel das Nações Unidas nas relações internacionais e a existência de inúmeras ONGs interessadas em direitos humanos e proteção humanitária, o CICV é agora apenas uma voz entre muitas no campo. Quando comparado com a Convenção de Genebra de 1864, vemos um ambiente internacional muito diferente e, portanto, não é difícil entender que o papel do CICV no desenvolvimento do DIH diminuiu um pouco ao longo do tempo, ou pelo menos se tornou mais complicado (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 49).

De fato, o ambiente internacional é bem diferente quando comparado com o de 1864, no entanto, a alteração não diminuiu o papel do CICV ou o tornou menos complicado, muito pelo contrário, como vimos detalhando, o CICV continuou e continua sendo o "guardião" do DIH, além de ser a principal organização com mais atividades nesse campo, por exemplo, com relação aos prisioneiros de guerra. Além disso, quando pensamos nas Redes Transnacionais de Advocacia e no Modelo de Exercício de Influência, o surgimento desses atores, na verdade, aumenta a força que a organização possui, pois as novas ONGs buscam trabalhar em colaboração. Aqui, o poder ou exercício de influência não se perde com novos atores, mas na verdade, ele se soma, pois cada vez mais, e a sociedade civil encontra novos caminhos de

influenciar no Sistema Internacional. Sobre processo, as teóricas FINNEMORE; SIKKINK (1998), vão afirmar que:

A pesquisa empírica sobre empreendedores normativos transnacionais deixa bem claro que esses atores são extremamente racionais e, de fato, muito sofisticados em seus cálculos de meios-fins sobre como atingir seus objetivos. Eles se engajam em algo que chamaríamos de “construção social estratégica”: esses atores estão fazendo cálculos detalhados de meios-fins para maximizar suas utilidades, mas as utilidades que eles querem maximizar envolvem mudar a função de utilidade dos outros atores de maneira que reflitam as necessidades normativas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 910)

O Tratado de minas terrestres desenvolvido na Convenção de Ottawa de 1997 sobre minas antipessoal, surgiu de uma preocupação devido aos “danos indiscriminados que podem ser causados a não-combatentes” resultados de minas terrestres que, muitas vezes, causam danos a civis, mesmo após o término de um conflito (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, p. 50). Naquela ocasião, o CICV tentou limitar o uso de minas terrestres, utilizando de campanhas públicas, como, também, do uso de estatísticas, resultado de anos de atividades, dando autoridade ao assunto. Contudo, os EUA, que “eram o maior doador do CICV”, pressionou a organização a desistir de proibir totalmente as minas antipessoais, todavia, o CICV se “juntou a outras ONGs e muitas sociedades nacionais de RC, juntamente com estados ‘de mentalidade semelhante’, para alcançar o Tratado de Ottawa” (Forsythe e Rieffe-Flanagan, p. 50). Reiteramos, portanto, a crítica feita anteriormente, uma vez que o surgimento de novas ONGs, que compartilham do mesmo interesse, deve ser entendido como um aumento da capacidade de influência.

Portanto, a Convenção de Ottawa surgiu para proibir a produção, armazenamento, uso e exportação de minas terrestres antipessoal, apesar dos EUA não terem ratificado o tratado desde 2006, sob o pretexto de que as “minas terrestres antipessoal são militarmente necessárias em lugares com a península coreana” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, p. 50). Em 2022, o Presidente Biden, renunciou ao uso e produção de minas terrestres, exceto na península coreana, de acordo com Adrienne Watson, porta-voz do Conselho de Segurança Nacional, o motivo veio devido ao fato de que “o mundo testemunhou o impacto devastador das minas terrestres no contexto da guerra brutal e não provocada da Rússia contra a Ucrânia” (G1, 2022).

Podemos entender que todo o processo deste tratado foi “complicado e amplo para o DIH moderno”, todavia, o CICV “conquistou um lugar especial para si na campanha que levou ao Tratado de Ottawa”, pois a organização soube emprestar “sua autoridade no DIH ao processo, trazendo oficiais militares aposentados para falar a favor da proibição e ajudando a dissipar a noção de que aqueles a favor da proibição eram radicais e amadores” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, p. 50).

Em continuidade, o CICV (2015, p. 14), pontua que o DIH “evoluiu em etapas para satisfazer a necessidade cada vez maior de ajuda humanitária diante dos avanços da tecnologia armamentista e das mudanças na natureza do conflito armado”. Não podemos negar que, de fato, muitas vezes, “esses avanços do direito ocorreram depois de acontecimentos que os fizeram muito necessários”. Ressaltamos, a seguir, que temos a ordem cronológica de adoção dos tratados que funcionam instrumentos principais do DIH:

- 1864 - Convenção para a Melhoria das Condições dos Feridos e dos Enfermos das Forças Armadas em Campanha;
- 1868 - Declaração de São Petersburgo (proíbe a utilização de determinados projéteis durante uma guerra);
- 1899 - Convenções da Haia Relativa às Leis e aos Usos da Guerra Terrestre, e a Adaptação dos Princípios da Convenção de Genebra de 1864 à guerra marítima;
- 1906 - Revisão e complemento da Convenção de Genebra de 1864;
- 1907 - Revisão das Convenções da Haia de 1899 e adoção de novas Convenções;
- 1925 - Protocolo de Genebra para a Proibição do Emprego na Guerra de Gases Asfixiantes, Tóxicos ou Similares e de Meios Bacteriológicos de Guerra;
- 1929 - Duas Convenções de Genebra:
 - Revisão e complemento da Convenção de Genebra de 1906;
 - Convenção de Genebra sobre Tratamento dos Prisioneiros de Guerra;
- 1949 - Quatro Convenções de Genebra:
 - I. Melhoria das Condições dos Feridos e dos Enfermos das Forças Armadas em Campanha;
 - II. Melhoria das Condições dos Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas no Mar;
 - III. Tratamento dos Prisioneiros de Guerra;
 - IV. Proteção dos Civis em Tempos de Guerra;
- 1954 - Convenção da Haia para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado;
- 1972 - Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e a sua Destruição;
- 1976 - Convenção sobre a Proibição da Utilização de Técnicas de Modificação Ambiental para Fins Militares ou Quaisquer Outros Fins Hostis;

- 1977 - Dois Protocolos Adicionais às quatro Convenções de Genebra de 1949, fortalecendo a proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais (Protocolo Adicional I) e não internacionais (Protocolo Adicional II);
- 1980 - Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem Ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradores de Efeitos Indiscriminados (CAC). A CAC inclui:
 - Protocolo (I) sobre fragmentos não detectáveis;
 - Protocolo (II) sobre proibições ou restrições ao emprego de minas, armadilhas e outros artefatos;
 - Protocolo (III) sobre proibições ou restrições ao emprego de armas incendiárias;
- 1989 - Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 38);
- 1993 - Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição de Armas Químicas Existentes no Mundo;
- 1995 - Protocolo (IV) relativo a armas cegantes a laser (adicionado à CAC de 1980);
- 1996 - Protocolo emendado sobre as Proibições ou Restrições ao Emprego de Minas, Armadilhas e Outros Artefatos (Protocolo II [emendado] da CAC de 1980);
- 1997 - Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre a sua Destruição;
- 1998 - Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional;
- 1999 - Segundo Protocolo relativo à Convenção da Haia de 1954 para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado;
- 2000 - Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados;
- 2001 - Emenda ao Artigo I da CAC de 1980;
- 2003 - Protocolo (V) sobre Restos Explosivos de Guerra (adicionado à CAC de 1980);
- 2005 - Protocolo Adicional às Convenções de Genebra relativo à Adoção de Emblema Distintivo Adicional (Protocolo Adicional III);
- 2006 Convenção internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados;
- 2008 - Convenção sobre Munições Cluster;
- 2013 - Tratado sobre o Comércio de Armas (CICV, 2015, p. 14-15).

Ao analisarmos os instrumentos pontuados, podemos entender algumas questões, sendo a primeira pontuada pelo CICV (2015, p. 16), ao refletir que “alguns conflitos armados tiveram um impacto mais ou menos imediato no desenvolvimento do DIH”, e a segunda, pontuada por Cherem (2002, p. 26), ao refletir que a evolução do DIH, “não foi alheio ao desenvolvimento das armas de guerra”. Essas questões relacionam-se, também, de maneira que, muitas vezes, a ação do CICV veio antes de que houvesse uma norma, e que o Comitê atuou diversas vezes como um ator que exerce pressão para o desenvolvimento de normas.

O desenvolvimento do DIH acontece por meio dos tratados que são adotados pelos estados, contudo, os próprios Estatutos do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho colocam o CICV como um dos responsáveis em preparar qualquer desenvolvimento do DIH. Reiteramos, como já mencionado anteriormente, que o CICV “prepara versões preliminares para enviar para conferências diplomáticas”, além disso, “a organização também organiza consultas com Estados e outras partes interessadas, no intuito de certificar a possibilidade de chegar a um acordo quanto a novas normas ou fortalecer o Direito Internacional Humanitário de outra forma” (CICV, 2015, p. 91-92). Tivemos por exemplo, em 2009, meses após a Convenção sobre Munições Cluster, o site oficial do CICV, em que foi publicado:

Nos próximos meses, o primeiro objetivo do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho será garantir que a Convenção entre em vigor e se torne um Direito Internacional Humanitário obrigatório ao alcançar as 30 ratificações necessárias no menor espaço de tempo possível. Estão sendo planejadas reuniões nacionais e regionais para facilitar o entendimento das disposições da Convenção e para estimular que o maior número de Estados possível a seja parte.

Em seus diálogos com autoridades políticas e governamentais, membros do parlamento e a mídia, o CICV e as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho chamarão a atenção para o elo entre o uso das munições cluster e a Convenção, bem como a importância de uma adesão universal e de uma implementação efetiva. O Movimento também organizará, será o anfitrião e participará das reuniões internacionais, seminários regionais e oficinas nacionais para promover a adesão e a implementação. Se as munições cluster forem usadas, os componentes do Movimento intervirão com o Estado e as autoridades do parlamento para chamar atenção para a importância da adesão e do cumprimento dessas normas (CICV, 2009)

Nessa medida, podemos entender que o CICV junto com o Movimento, se compromete tanto com a implementação, ao se preocupar em convencer os governantes a ratificarem, buscando uma adesão global, quanto com a aplicabilidade e repressão, ao destacar que o Movimento intervirá para o cumprimento das normas. Pois, “tendo desempenhado um papel na elaboração de aspectos do DIH, o CICV também está engajado em esforços e atividades para que o DIH seja respeitado e implementado durante o conflito armado” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p.52).

3.2.2 Implementação, Aplicabilidade e Repressão

Quando falamos de implementação do DIH, devemos lembrar que o primeiro obstáculo é o desconhecimento do direito, por isso, uma das atividades do CICV é lembrar aos estados sobre sua obrigação de difundir os conhecimentos acerca do DIH. De acordo com a organização, eles buscam fazê-lo através da promoção e incorporação do DIH em “programas educacionais, na formação militar e nos estudos universitários, além de lembrar os Estados da sua obrigação de tomar todas as medidas necessárias para garantir que o direito seja implementado no âmbito nacional e aplicado de forma efetiva” e que, ainda, o CICV conta com auxílio do Serviço de Assessoramento em Direito Internacional Humanitário, que “proporciona orientações técnicas aos Estados e ajuda as suas autoridades na adoção e implementação de leis e regulamentações nacionais” (CICV, 2015, p. 90).

A implementação pode ser entendida como “o ato de converter normas em medidas”, uma vez que, no DIH os estados como signatários das Convenções de Genebra e dos seus Protocolos Adicionais são os maiores responsáveis. Esta responsabilidade está inclusive presente no “artigo 1º comum às quatro Convenções, que compromete os Estados a respeitarem e a fazerem respeitar as Convenções em todas as circunstâncias (CICV, 2015, p. 84).

Ressaltamos que em “qualquer ramo do Direito Internacional, é necessário que os estados se comprometam a refletir em seus ordenamentos internos as diretrizes da comunidade internacional”. Portanto, “as medidas que os Estados devem tomar neste sentido são uma condição *sine qua non* a respeito da eficaz implementação do DIH” (SWINARSKI *apud* CHEREM, 2002, p. 42).

É importante evidenciar que, de acordo com o CICV (2015, p. 85), algumas medidas de implementação, por parte dos estados, exigem “a adoção de legislação ou regulamentação”; “o desenvolvimento de programas educacionais para as forças armadas e para o público”; “o recrutamento e/ou treinamento de profissionais”; “a produção de cartões de identidade e outros documentos”; “a criação de estruturas especiais”; “a introdução de procedimentos administrativos e de planejamento” e, também, “o impedimento às violações” e caso estas ocorram, “punir os responsáveis por elas”.

Não podemos menosprezar as contribuições de Forsythe; Rieffer-Flanagan (2007, p. 52) que relacionam esse processo ao fato de que para o DIH deve ser conhecido. Também, trazem situações vividas, por exemplo, na Somália na década de 1990 e no Lêmen na década de 1960, em que as partes combatentes nunca haviam ouvido falar do DIH, ou do Movimento e, muito menos, da CICV, por isso hoje existe uma preocupação com a disseminação dos princípios e das noções básicas encontrados no DIH.

Logo, é crucial que os militares de um estado recebam o treinamento adequado sobre o DIH e as CGs, para estarem a parte de suas obrigações. Os autores explicam que dada a falta de adjudicação, historicamente, em nome do DIH, “a lei tem sido geralmente aplicada em certa medida por meio de treinamento e supervisão militar”.

Finnemore; Sikkink (1998), ao abordarem sobre a última etapa de “Internalização” do “Ciclo de Vida das Normas”, reiteram essas medidas de implementação que o CICV ressalta a importância da formação profissional e de que ela vai além da transferência de conhecimentos técnicos, mas é imprescindível no processo de socialização das pessoas levando-as a valorizar aspectos da vida que são mais importantes que outras

[...] Outro mecanismo poderoso e relacionado que contribui para a consolidação e universalização de normas após uma cascata de normas pode ser o comportamento e o hábito iterados. [...] À medida que a confiança se tornasse habitual, ela se tornaria internalizada e a confiança internalizada, por sua vez, mudaria o afeto entre os participantes. Afeto alterado significava identidade alterada e normas alteradas à medida que a empatia e a identificação com os outros mudavam. Assim, o motor da integração foi indireto e evolutivo. Ferramentas diplomáticas, como medidas de construção de confiança e trilha para a diplomacia, podem seguir uma lógica semelhante. Generalizado, esse argumento sugere que os caminhos para a mudança normativa podem ser igualmente indiretos e evolucionários: mudanças processuais que criam novos processos políticos podem levar a uma convergência normativa, ideacional e política gradual e inadvertida (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 905).

Considerando a perspectiva acima, cabe ressaltar que os governos que assinam estas Convenções devem “adotar medidas de âmbito interno, para que seja obedecida a normatização internacional, bem como devem tomar atitudes em relação às demais potências em caso de descumprimento dos preceitos humanitários” (CHEREM, 2002, p. 42-43).

Implica, todavia, afirmar que em tempos de paz e durante os conflitos armados, os Estados têm o dever de fazer respeitar plenamente o DIH, através da tomada de medidas legais e práticas, além disso, os tratados do DIH, contém um conjunto de mecanismos legais para se fazer com que a lei seja respeitada. Tais normas e mecanismos são divididos em três categorias: 1. Medidas preventivas; 2. Medidas e mecanismos de monitoração da aplicação do DIH durante um conflito; 3. Medidas de repressão. “Estas medidas funcionam como um importante elemento dissuasivo das violações” (CICV, 2015, p. 87).

O CICV entende que “a principal causa de sofrimento nos conflitos armados é o desrespeito pela lei vigente, seja por falta de meios ou de vontade política, mais do que a deficiência ou a ausência de normas”. Observamos que nos últimos anos buscou-se desenvolver “procedimentos de Direito Penal para processar e punir quem cometeu violações graves do Direito Internacional Humanitário, mas ainda faltam meios adequados para deter e retificar as violações quando estas ocorrem” (2015, p. 87). Infelizmente, a maioria destes mecanismos quase nunca foram empregados na prática, vem se desenvolvendo e ampliando o entendimento de que devemos buscar fortalecer os procedimentos para monitorar e fazer respeitar o DIH.

Ao olharmos para as medidas que servem à aplicabilidade mencionada acima, veremos que alguns autores ressaltam mais uma categoria de medida, sendo essas medidas de implementação nacional. Necessário se faz ressaltar que os Estados, por intermédio de seus agentes, têm o dever de adotar medidas interna que viabilizem a aplicabilidade do DIH, sendo que “a implementação das mesmas, resguarda o Estado de sanções relativas ao descumprimento de normas humanitárias”. Cherem (2002) destaca uma série de medidas que estão presentes nas quatro Convenções de Genebra de 1949, no entanto, existe uma que devemos exaltar, devido ao propósito deste trabalho, pois ela obriga, caso seja necessário, os estados a adaptarem “suas legislações às disposições das Convenções quanto à repressão de abusos e infrações”. Se olharmos para a I e II Convenções de Genebra de 1949 veremos que “apresentam artigos de idêntico teor sobre este assunto particularmente quanto à fixação de sanções penais” (CHEREM, 2002, p. 43). Conforme o art. 49:

As Altas Partes Contratantes comprometem-se a tomar todas as medidas legislativas necessárias para fixar as sanções penais adequadas a serem aplicadas às pessoas que tenham cometido ou dado ordens para que se cometa qualquer uma das infrações graves

à presente Convenção, definidas no artigo seguinte. Cada Parte Contratante tem a obrigação de procurar as pessoas acusadas de terem cometido ou dado ordens para que se cometa qualquer uma dessas infrações graves e de remetê-las aos seus próprios tribunais, seja qual for sua nacionalidade. Poderá também, se assim preferir, e segundo as disposições previstas em sua própria legislação, remetê-las para julgamento a uma outra Parte Contratante interessada, desde que esta possua elementos suficientes contra as referidas pessoas (CICV, 1995, p.55).

É interesse, pois este acaba sendo um mecanismo legal, que de certo modo, obriga os estados a “adequarem suas legislações a uma ordem internacional”. Entendemos que à ratificação das Convenções de Genebra, os estados estão se comprometendo a modificar, caso necessário, sua ordem jurídica interna (CHEREM, 2002, p. 44).

Sobre as medidas preventivas, essas são adotadas pelos estados para “impedir, ou ao menos atenuar, as consequências de possíveis descumprimentos de obrigações de caráter humanitário”, dessas, a mais significativa e, ainda, uma das mais simples das obrigações, é disposta no Artigo 47 das Convenções de Genebra de 1949, ao ressaltar que:

As Altas Partes Contratantes comprometem-se a divulgar o mais amplamente possível, em tempo de paz e em tempo de guerra, o texto da presente Convenção nos respectivos países e, em especial, a incluir seu estudo nos programas de instrução militar e, se possível civil, de modo que seus princípios sejam conhecidos de toda a população, especialmente das forças armadas combatentes, do pessoal sanitário e dos capelães (CICV, 1995, p. 54-55).

O que obriga que os estados divulguem o conteúdo das Convenções e, além destas, podemos encontrar outros exemplos de medidas preventivas, que pedem, por exemplo, que essas sejam incluídas na formação das forças armadas dos estados, por mais que o conhecimento sobre o DIH seja imprescindível à sua aplicação, ele é insuficiente para garantir sua aplicação e efetivação.

Logo, outras medidas e mecanismos como os de monitoração da aplicação do DIH durante um conflito ou no caso, de controle, se fazem necessárias para se ter o controle das ações dos estados beligerantes. Um desses meios é em relação ao “instituto da potência protetora”. Previsto no art. 8 da I, II e III Convenções e art. 9 da IV Convenção. Destacamos que “a potência protetora tem a missão de salvaguardar os interesses das partes em conflito”, devendo ser “um país neutro no que se refere

ao conflito, o qual uma das partes encarrega de proteger os seus interesses no território da outra”. Ainda, de acordo com as próprias Convenções de Genebra de 1949, o CICV pode ser indicado como substituto das potências protetoras, responsabilizando-o pelas ações humanitárias que deverão ser desempenhadas no status de potência protetora (CHEREM, 2002, p. 48).

Chamou-nos a atenção, no que se refere às medidas de pressão, que elas são a “última possibilidade, ou o último meio ao qual se deve recorrer para lembrar um estado de suas obrigações humanitárias”, ou seja, são medidas que fazem com que os estados em conflitos “sejam obrigados a observar as normas de DIH podem ser tomadas por países absolutamente alheios ao conflito”. Elas podem ser classificadas em quatro categorias de medidas que os estados neutros podem utilizar para fazer com que haja o cumprimento das normas pelos governos beligerantes, quais sejam, “medidas para exercer pressão diplomática”; “medidas coercitivas”; “ações de cooperação com organizações internacionais” e “contribuições com os esforços humanitários” (CHEREM, 2002, p. 49).

De fato, pôr em prática as normas DIH não é tão fácil, é uma das áreas do Direito Internacional, que explicita limites, pois não há garantia de que os atores que o violem sejam responsabilizados e punidos. O DI, na maioria das vezes, acaba sendo julgado em tribunais nacionais “sejam militares ou civis, são notoriamente relutantes em aplicar justiça legal rigorosa a seus próprios cidadãos em situação de guerra”. Os estudos mostram que os estados evitam “estabelecer mecanismos de fiscalização fortes que possam deixar seus cidadãos vulneráveis a processos judiciais e restringir a soberania do estado” (FORSYTHE; RIEFFER-FLANAGAN, 2007, p. 42).

Por outro lado, Cherem, (2002, p. 39), chama a atenção para o fato de que, "há quem acredite na absoluta ineficácia das normas humanitárias internacionais fundamentando seu discurso nas mais terríveis barbáries que têm assolado a humanidade". Os estudos evidenciam que afinal existe “um número de conflitos que levaram ao extermínio de milhões de pessoas, e onde ao que tudo indica estavam absolutamente ausentes normas humanitárias internacionais”. Não podemos deixar de ressaltar o quão importante foi o CICV os inúmeros e diversos combatentes e que esse discurso não leva em consideração suas ações ao longo dos seus mais de 150 anos de história:

Nunca é demais lembrar que muitas pessoas foram repatriadas, alimentos foram distribuídos, mutilados de guerra receberam atendimento médico, e principalmente, por mais bárbaros que tenham sido os combates, o CICV sempre foi reconhecido como organização imparcial e atuante, ainda que não tenha tido a capacidade de findar o conflito. Não sendo essa a sua função, o que merece destaque é a tentativa do CICV em aplicar as normas de DIH, o que vem fazendo de forma significativa (CHEREM, 2002, p. 39).

Assim, o CICV promove atividades ajudando a desenvolver o DIH, essas atividades podem ser entendidas de duas formas, sendo elas as atividades de proteção e as atividades de assistência. A primeira é responsável por “proteger as pessoas durante conflitos armados e outras situações de violência visam conseguir um respeito pleno pelo direito aplicável”, por conseguinte, devemos entender que a CICV não consegue proteger os indivíduos fisicamente, contudo ela busca “minimizar os perigos aos quais estão expostas”, “evitar e acabar com os abusos aos quais forem sujeitas”, “chamar a atenção para os seus direitos” e “fazer ouvir as suas vozes” (CICV, 2015, p. 89). Ou seja, o CICV atua monitorando se o DIH está sendo aplicado e caso haja violações ele reporta às autoridades pertinentes.

As atividades de assistência são aquelas voltadas à “preservar as vidas e/ou restaurar a dignidade dos indivíduos ou comunidades afetadas adversamente por conflitos armados ou outras situações de violência”. Devemos entendê-las como as atividades que acontecem após o momento de violação do DIH e que elas variam de acordo com a situação, mas de modo geral, elas buscam “enfrentar as causas e as circunstâncias dessas violações, reduzindo a exposição ao risco” (CICV, 2015, p. 89).

Para encerrarmos, o CICV é amparado pelas Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais, além dos demais tratados a exercer em uma série de funções e que a organização acima de tudo atuará em casos de conflito armado. Nesses casos, ela possui o “direito de visitar prisioneiros de guerra e civis internados a fim de garantir que o tratamento dado a eles e as condições em que eles estão sendo detidos estejam de acordo com o DIH”. As “informações sobre os detidos devem ser enviadas à Agência Central de Busca do CICV, que se assegura de que os detidos não desapareçam”, além de que o CICV “também proporciona ajuda humanitária, como a remessa de gêneros alimentícios, material médico e indumentária, às pessoas necessitadas” (CICV, 2015, p. 90). A organização tem o direito de iniciativa previsto nas quatro Convenções de Genebra, podendo sempre oferecer seus serviços à parte em um conflito, como situações em que não chega a ser um conflito armado, como

catástrofes ambientais, em que se justifica a ação humanitária. Situações “em que o DIH não é aplicável, o CICV pode oferecer os seus serviços aos governos sem que a oferta constitua uma interferência nos assuntos internos do Estado em questão (CICV, 2015, p. 91).

Constatamos que o trabalho do CICV é voltado à proteção e assistência, tendo a confidencialidade como um dos principais métodos de trabalho da organização, pois representa uma política de longa data e é um reflexo dos princípios de neutralidade e imparcialidade, que sempre estiveram presentes no centro do comitê. Por meio delas o CICV consolidou-se e pode manter um diálogo construtivo com as partes dos conflitos armados e demais atores interessados, além de poder “ter acesso às áreas de conflito, locais de detenção e vítimas de conflitos armados e de outras situações de violência”, e “garantir a segurança dos seus beneficiários e colaboradores” (CICV, 2015, p. 91).

Vimos que o CICV tem como método predominante em um conflito, buscar as representações bilaterais confidenciais às partes envolvidas, com o intuito de “acabar com as violações do DIH ou de outras normas fundamentais que protegem as pessoas em situações de violência, ou para evitar a ocorrência de tais violações”, além de que o CICV pode emitir uma denúncia pública de violações específicas do DIH se:

(1) tais violações forem importantes e repetidas ou provavelmente se repitam; (2) os delegados testemunharam as violações em pessoa, ou a sua ocorrência foi confirmada com base em fontes confiáveis e verificáveis; (3) as representações confidenciais bilaterais e, quando forem empreendidas, os esforços de mobilização humanitária (isto é, instar terceiros a influírem na condução das partes em um conflito que cometem violações do DIH) não conseguirem acabar com as violações; e (4) tornar isso público for do interesse das pessoas ou populações afetadas ou ameaçadas (CICV, 2015, p. 91).

Tais aspectos são indicativos das inúmeras possibilidades de efetivação das normas de DIH por parte dos estados, quanto do CICV, começando pelo compromisso assumido nas Convenções de Genebra, que envolve a difusão e propagação das normas de DIH, tanto em âmbito externo, quanto interno, como também as possíveis modificações internas que devem acontecer para que as normas sejam enquadradas e efetivadas e, por fim, a possibilidade de fazer com que governos beligerantes passem a cumprir ou a observá-las por meio de medidas coercitivas - essas que não impliquem no uso da forças (CHEREM, 2002, p. 52)

3.2.3 Considerações Parciais

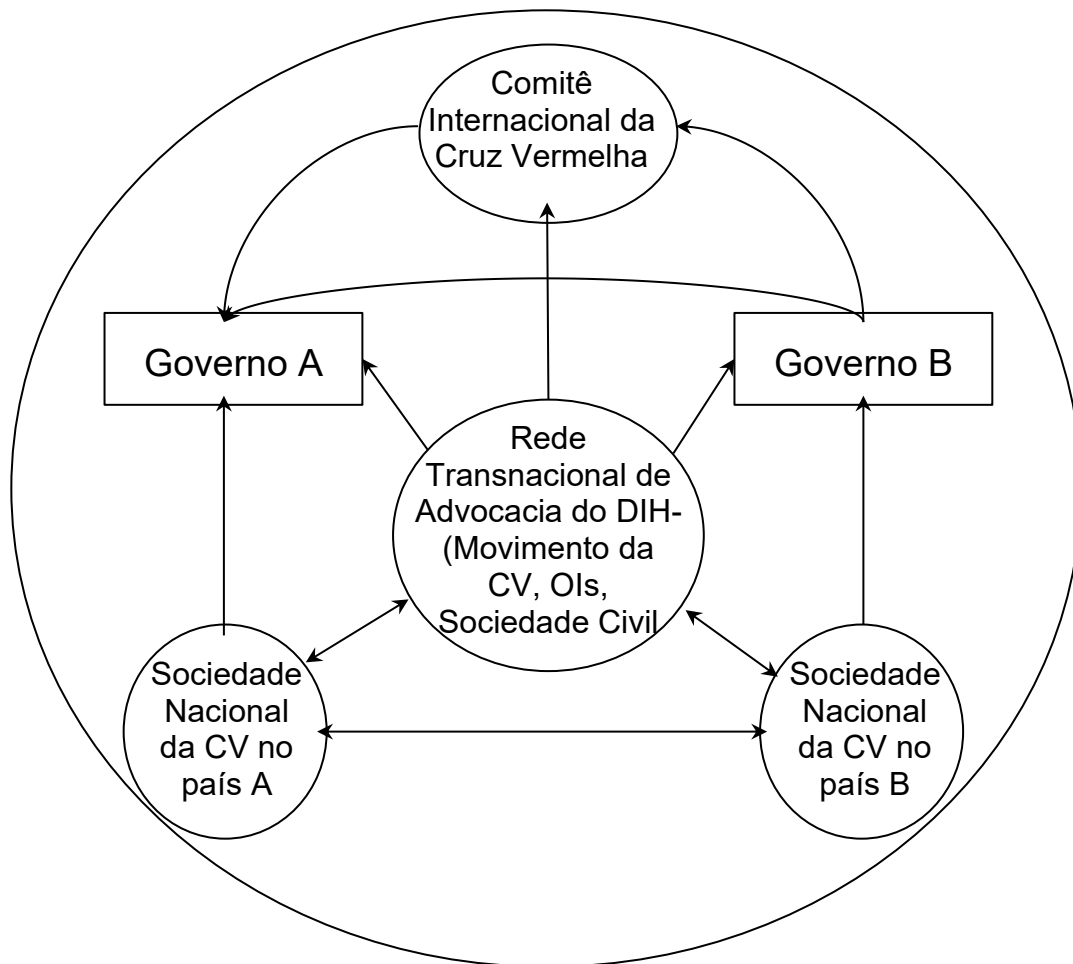
Logo, ao refletir sobre a teoria de Regimes, nos leva a ressaltar que esse foi um dos primeiros estudos que considera a possibilidade de formulação de políticas globais, como já mencionado, um regime envolve princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, podendo ser implícitos ou explícitos. Sobre isso Willetts (2011, p. 124), entende que “os regimes são geralmente vistos como incorporados nas organizações internacionais” e que “mais de um regime pode ser criado e gerenciado dentro de uma única organização”. O autor, como já mencionado, reflete que os regimes também podem ocorrer dentro de organizações internacionais híbridas e não somente dentro de organizações intergovernamentais, de modo que “como todos os tipos de organizações internacionais, os regimes envolvem ONGs, mas com os regimes híbridos e transnacionais, as ONGs têm autoridade para tomar decisões” (WILLETTS, 2011, p. 125).

Portanto, ao analisarmos a relação entre o CICV e o DIH, juntamente com o Modelo de Exercício de Influência, podemos rever a Figura 4, de modo que anteriormente, havíamos compreendido que papel o CICV e o Movimento do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho ocupavam no Sistema Internacional, contudo, o “bloqueio” do país A para o Governo A ainda existia.

A partir do momento em que decidimos para quais normas olharíamos e buscávamos entender se foram difundidas ou não, passamos a olhar para o “bloqueio” existente. Como vimos hoje, 196 países são signatários das quatro Convenções de Genebra e desses, 192 possuem Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha atuando em seus territórios nacionais, portanto, podemos afirmar de uma maneira simplificada que o “bloqueio” foi superado.

Figura 5 - O Regime do Direito Internacional Humanitário

Regime do Direito Internacional Humanitário



Autor: BARRETO, Pedro H. A. (2022)

Cabe afirmar que a superação do bloqueio significa que a influência está sendo exercida. Para Willetts (2011, p. 134), isso significa que algumas questões estão sendo afetadas, como: “definição de agenda”, “formulação e implementação de políticas”, desse modo, temos uma estrutura entorno de uma área-tema, no caso Direito Internacional Humanitário, juntamente com instituições, princípios, normas, regras e procedimentos que influenciam na tomada de decisões, ou seja, temos a criação de um Regime do DIH conforme demonstrado na Figura 5.

O trabalho desenvolvido por Willetts (2011) em “Non-Governmental Organizations in World Politics”, objetivou explicar não somente a capacidade de exercício de influência de ONGs nas políticas mundiais, mas também pontuá-las como

um dos caminhos para a construção de uma Governança Global por meio de políticas globais, ou seja, através de difusão de normas no sistema internacional.

Por mais que nossa intenção neste trabalho esteja voltada para a construção da Governança Global, devemos destacar a importância dos regimes, para entender o porque o incluímos em nossa análise, uma vez que, Rosenau (2009, p. 14) pontua que existem três níveis básicos de atividade que sustentam a ordem global:

(1) no nível ideacional ou intersubjetivo do que as pessoas vagamente percebem, percebem incisivamente ou entendem de outra forma são os arranjos através dos quais seus assuntos são tratados; (2) no nível comportamental ou objetivo do que as pessoas fazem regular e rotineiramente, muitas vezes sem saber, para manter os arranjos globais predominantes; e (3) no nível agregado ou político onde a governança ocorre e as instituições e regimes orientados por regras promulgam e implementam as políticas inerentes aos padrões ideacionais e comportamentais (ROSENAU, 2009, p. 14)

Podemos entender que o terceiro nível de atividade seria responsável pela dimensão mais formal e organizada da ordem vigente. Nele estão “as instituições e regimes que os diversos atores do sistema moldam - como Bretton Woods, o Conselho de Assistência Econômica Mútua (COMECON) e as Nações Unidas”, e que servem como um meio de perseguir “suas inclinações ideacionais e comportamentais são obviamente elementos constitutivos que moldam o arranjos pelos quais a política global se move ao longo do tempo” (ROSENAU, 2009, p. 15)

Vimos que o Regime do Direito Internacional Humanitário tem importância como um dos regimes que ajudam a construir tanto o Direito Internacional, como também um regime global de promoção dos Direitos Humanos, nele temos o CICV, que funciona como “Guardião” do DIH. Esse regime foi construído ao longo dos anos, com novos países ratificando acordos e tratados, como também foi moldado pela influência de acontecimentos históricos que mostraram a necessidade de novas normas, além disso, devemos levar em consideração que o CICV foi um ator crucial para a construção dessa estrutura de governança global no mundo contemporâneo, promovendo vínculos no âmbito das relações internacionais.

4 Considerações Finais

O desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso deu-se a partir dos estudos realizados ao longo do curso e, especialmente, com a decisão de buscarmos ampliar nossa fundamentação teórica, tendo como referência a constituição das organizações internacionais não governamentais. Consideramos que é de extrema relevância ressaltar que a sua realização nos permitiu estabelecer interlocuções com autores de referência na área das Relações Internacionais, que nos subsidiaram em nossos escritos e reflexões.

É inegável que a experiência vivida amplia nossa visão sobre o objeto de estudo escolhido e ao mesmo tempo, nos permite vivenciar um processo de amadurecimento acadêmico importante às futuras ações profissionais no campo das Relações Internacionais.

No que se refere à temática abordada, cabe ressaltar que tivemos dois macro objetivos, o primeiro era entender se Organizações Não-Governamentais têm capacidade de influenciar as políticas mundiais, como também entender como uma ONG difunde normas no Sistema Internacional. As leituras realizadas nos permitiu responder a um interesse particular sobre a atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, justamente por ser um ator contemporâneo com um tempo de existência e atuação maior do que outras Organizações Internacionais e por ter sido o criador do Direito Internacional Humanitário contemporâneo.

A pesquisa realizada buscou contribuir para a explicitação de referenciais teóricos de Difusão de Normas e de Exercício de Influência na Política Mundial por atores não-estatais, de modo que foi possível estabelecer uma relação entre a teoria, situações práticas e factuais, conseqüente de uma análise detalhada do CICV, passando por uma contextualização desse ator ao longo dos seus mais de 150 anos de existência, sua estrutura interna, status como personalidade jurídica e práticas desenvolvidas no contexto de difusão de normas; e do DIH, compreendendo-a como uma subárea do Direito Internacional e identificando seus princípios, normas, regras e acordos, que marcaram seu desenvolvimento, como também as responsabilidades e deveres que tanto os estados como o CICV possuem para com o DIH.

No decorrer da revisão bibliográfica narrativa buscamos, portanto, analisar o CICV como uma ONG na política mundial e na prática de difusão de normas dentro do sistema internacional, deste modo, percebemos que esse ator possui características jurídicas e legais que o diferencia das demais ONGs, sendo considerado uma Organização Internacional híbrida, por ser uma ONG que possui um acordo intergovernamental, que faz com que estados sejam representados dentro da sua estrutura interna, como também, faz com que os estados tenham uma Sociedade Nacional da Cruz Vermelha atuante dentro de seus territórios nacionais, com total liberdade legal de atuação. Essas sociedades são representadas no âmbito internacional pela Federação Internacional da Cruz Vermelha, que junto com o CICV compõem o Movimento Internacional da Cruz Vermelha.

Por meio de uma análise baseada nas teorias de Redes Transnacionais de Advocacia (KECK; SIKKINK, 1992), Exercício de Influência de ONGs (WILLETTS, 2011) e Difusão de Normas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), entendemos, conforme expresso na Figura 4 (ver página 58), qual papel e como essas organizações que compõem o Movimento conseguem influenciar os estados. Desta forma, quando passamos a analisar o DIH e identificamos que os bloqueios foram superados e portanto, com base na teoria de Regimes (KRASNER, 1982), entendemos que atualmente as normas do DIH, já estariam no terceiro estágio do Ciclo de Vida de Normas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), sendo esse o de internalização.

Ainda vimos que existem indivíduos questionando a eficiência do CICV e, até mesmo, do próprio DIH, uma vez que, governos podem desrespeitar essas normas e cometer violações aos direitos das vítimas de conflitos armados. Um exemplo recente está relacionado a Guerra da Ucrânia, em Maio de 2022, a procuradora geral da Ucrânia, Iryna Venediktova, afirmou, “temos mais de 13 mil casos (sendo investigados) apenas sobre crimes de guerra” (CNN, 2022). Além disso, outra crítica é feita em relação aos limites para julgar os casos e a falta de tribunais com capacidade de atuação, uma vez que, muitos dos crimes são julgados em âmbito doméstico dos países e os governos dificilmente vão querer julgar aqueles que foram enviados a lutar pela sua ordem.

Contudo, esses pensamentos se mostraram equivocados, afinal o CICV, como guardião do DIH, buscou desenvolver uma estrutura legal para limitar a destruição do conflito tanto internacionalmente e internamente. Como ressaltado ao longo do trabalho, o CICV se mantém presente até a atualidade com a sua legitimidade e

relevância intacta. Isso se deve, principalmente, a seus princípios e postura de imparcialidade, neutralidade e independência, de modo que, se comparado com outras Organizações Internacionais, nos damos conta que esta organização conseguiu se manter não-politizada, no sentido mais partidário, ou ainda, que não se tornou um instrumento de exercício de poder e influência de nenhum estado.

Atualmente estamos vivenciando um movimento de ataque ao multilateralismo, a globalização e as Organizações Internacionais, as últimas vem gerando desconfiança aos estados, principalmente, por seus posicionamentos e atuações em algumas questões internacionais e outras não, em comparação com o CICV, estas estão sendo mais impactadas pelas mudanças sistêmicas.

Em contrapartida o CICV continua exercendo um trabalho equilibrado, com foco em seus objetivos humanitários, fornecendo serviços às vítimas de guerras, ao mesmo tempo que busca enfatizar as obrigações legais dos Estados sob o DIH, além de conseguir manter confidencialidade com as partes que interage de forma bilateralmente, sabendo trabalhar com discrição e prudência.

Portanto, a eficácia do CICV vai muito além de análises simplistas sobre se o DIH está sendo respeitado, afinal as contribuições podem ser percebidas por diferentes perspectivas. Por exemplo, teóricos como Onuf (1989), que propõe que as regras sociais estejam baseadas nas funções da linguagem, a simples existência de ideias consentidas por diversos atores como as que formam as do Direito Internacional Humanitário, juntamente com conceitos de “Crimes de Guerra” e “Prisioneiros de Guerra”, já mostram que houve conquistas acerca dos significados intersubjetivos compartilhados entre esses atores que foram construídos e influenciam na forma de pensar e agir.

Se pensarmos na noção de Verstehen de Weber (1958), constituindo-se na realidade social, veremos que essa é formada por um conjunto de normas, ou entendimentos consensuais, ou seja, existe um conhecimento coletivo “que é compartilhado por todos aqueles capazes de se comprometer com ou reconhecer o desempenho apropriado de uma prática social ou de um conjunto de práticas” (COHEN *apud* ADLER, 1999, p. 212). Ou seja, “esses os significados intersubjetivos têm atributos estruturais que não apenas limitam ou capacitam atores. Eles definem também sua realidade social” (ADLER, 1999, p. 212). Logo, podemos entender que o CICV foi responsável por criar significados e moldar a realidade social, por meio da

construção daquilo que mostramos ser o “Regime do Direito Internacional Humanitário” (ver página 91).

Se revisarmos a atuação do CICV, veremos a sua eficácia, acima de tudo, na criação, mas também, na manutenção do DIH, até mesmo quando não havia acordos e normas sobre o DIH, ou essas eram insuficientes. O CICV atuava garantindo a proteção das vítimas, e depois pressionava os Estados para a criação de tratados que viessem preencher as lacunas ou que seriam voltados às violações cometidas previamente. Deste modo, podemos perceber que, por mais que às vezes não haja um cumprimento ou punição, não diminui a importância da implementação e criação de normas, trazendo resultados positivos.

Esse descumprimento por parte dos estados, muitas vezes vem devido às disposições de sua legislação interna. Nesse sentido, o trabalho de Finnemore; Sikkink (1998), ao pensarem na internalização, focam mais em outras formas de fazê-la, do que na implementação de normas nas políticas domésticas. É interessante que ao falar de legitimação doméstica, elas reconhecem que a mesma é importante, porque “promove o cumprimento das regras e leis governamentais” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 903).

Se analisarmos outras Organizações Internacionais, veremos que, em algumas áreas-temáticas, esse processo de internacionalização para a legislação doméstica já vem acontecendo em outros “regimes”, um exemplo disso seria pela Organização Internacional de Trabalho (essa organização possui muitas similaridades com o CICV). Existe desde 1919, pelo Tratado de Versalhes, que hoje, junto com o Governo brasileiro, possui o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, tendo até mesmo divulgado a “Lista suja”, que contém “os nomes de empresas que, comprovadamente, praticam trabalho escravo e que, por consequência disso, estão proibidas de receber qualquer financiamento oficial do governo” (FERREIRA, 2005).

Reforçamos, portanto, que deve haver uma adequação das normas internas com as normas externas, pois essa não-adequação, abre margem para que haja um descumprimento, e esse não será julgado. Não recusamos, que as noções militares e de guerra, se aproximam dos “temores” realistas que os estados possuem e que, por isso, são mais difíceis de serem internalizadas, contudo, gostaríamos de finalizar com algumas reflexões nesse sentido.

Como já mencionado algumas vezes anteriormente, não são os estados que fazem guerras, são os governos, que em sua maioria são submetidos às constituições

e legislações de seu estado, de modo que, a internalização de normas globais para as legislações internas dos diferentes estados, poderia ser não só uma forma de garantir e punir governos belicosos que infringem essas normas tanto internacional, quanto internamente, mas também garantir a construção de uma governança global, uma vez que temos normas compartilhadas tanto por instituições nacionais e internacionais, dentro de regimes que promovem essas políticas globais.

Referências:

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [S.L.], v. , n. 47, p. 201-246, ago. 1999. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451999000200011>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BARNETT, Michael. Social Constructivism In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (org.). **The Globalization of World Politics**: an introduction to international relations. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2008. Cap. 9. p. 313-334.

BLACK SABBATH. War Pigs. **Paranoid**. S. I., Vertigo Records, 1970. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=zY5nYmTUfnQ&ab_channel=BlackSabbath. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRYSK, Alison. **Globalization and Human Rights**. Los Angeles: University of California Press, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/32LmCbO>. Acesso em: 21 mar. 2022.

CAPARROZ, Roberto. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1416/Jus-cogens>. Acesso em: 08 jun. 2022.

CHEREM, Mônica Teresa Costa Sousa. **Direito Internacional Humanitário**: disposições aplicadas através das ações do comitê internacional da cruz vermelha. 2002. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CNN. **Ucrânia diz que 13 mil possíveis crimes de guerra russos são investigados**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/ucrania-diz-que-13-mil-possiveis-crimes-de-guerra-russos-sao-investigados/>. Acesso em: 08 jul. 2022.

COHEN, Benjamin J.. **International Political Economy**: an intellectual history. Princeton: Princeton University Press, 2008. 197 p.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **A Convenção sobre Munições Cluster**: perguntas mais frequentes. perguntas mais frequentes. 2009. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/misc/cluster-munitions-questions-and-answers-130109.htm>. Acesso em: 08 jul. 2022.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1995. 231p. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/publication/convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>> Acesso em: 08 jul. 2022.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Direito Internacional Humanitário (DIH):** respostas às suas perguntas. Genebra: Comitê International Geneve, 2015. 98 p.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Protocolos adicionais às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949.** Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2010. 130 p. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/os-protocolos-adicionais-convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>>. Acesso em: 08 jul. 2022.

DEACON, Bob et al. **Global social policy: international organizations and the future of welfare.** London: Sage, 1997.

DUNNE, Tim; SCHMIDT, Brian C.. Realism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (org.). **The Globalization of World Politics:** an introduction to international relations. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2008. Cap. 5. p. 189-220.

FARIA Carlos A. P. de; **Políticas Públicas e Relações Internacionais.** 1. Ed. Brasília, DF: Enap, 2018.

FERREIRA, João Rander. **Organização Internacional do Trabalho, mais que um mero órgão emissor de convenções e recomendações sem eficácia real.** 2005. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2347/Organizacao-Internacional-do-Trabalho-mais-que-um-mero-orgao-emissor-de-convencoes-e-recomendacoes-sem-eficacia-real#:~:text=A%20OIT%20tem%20sua%20estrutura,suas%20fun%C3%A7%C3%B5es%20distintas%20%5B2%5D>. Acesso em: 08 jul. 2022.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, [S.L.], v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998. Cambridge University Press (CUP). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1162/002081898550789>. Acesso em: 12 jul. 2022.

FORSYTHE, David P.; RIEFFER-FLANAGAN, Barbara Ann J.. **The International Committee of the Red Cross:** a neutral humanitarian actor. S. I: Routledge, 2007. 122 p. (Global Institutions).

G1. **EUA renunciam ao uso e produção de minas terrestres, exceto na península coreana.** Elaborada por France Presse. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/06/21/eua-renunciam-ao-uso-e-producao-de-minas-terrestres-exceto-na-peninsula-coreana.ghtml>. Acesso em: 08 jul. 2022.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. **Theories of international regimes. International Organization**, [S.l.], v. 41, n. 3, p. 491-517, 1987. Disponível em: <https://dash.harvard.edu/handle/1/3117934>. Acesso em: 21 mar. 2022.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. **Geneva Conventions of 12 august 1949**. Ratifications, accessions and successions. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/other/57jn3h.htm>>. Acesso em: 08 jul. 2022>.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. **Historia del CICR: la fundación y los primeros años del CICR: introducción general**. Disponível em: <https://www.icrc.org/es/doc/who-we-are/history/founding/overview-section-founding.htm>>. Acesso em: 08 jul. 2022>.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. **The Movement**. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/movement#:~:text=The%20International%20Red%20Cross%20and,armed%20conflicts%20and%20other%20emergencies>. Acesso em: 08 jul. 2022>.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders: advocacy networks in international politics**. S. I: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert O., **International Institutions: Two Approaches**, International Studies Quarterly, v. 32, n. 4, dezembro de 1988, p. 379–396, Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2600589>. Acesso em 22 mar. 2022

KEOHANE, Robert O.. International relations: Old and new. In GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter. **A new handbook of political science**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 432.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.. **Power and Interdependence**. 4. ed. S. I: Pearson, 2012. 330 p.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Transgovernmental Relations and International Organizations**. Cambridge: Harvard University Press, 1974.

KRASNER, Stephen D. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. International Organization, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982. Disponível em: <https://bit.ly/2Kiq7jz>. Acesso em: 21 mar. 2022.

LEMOS, Nataly de O.; PAIVA, Fernanda B. de; RODRIGUES, Tiago C.; ZUCCHETTO, Tayssa do R.; O Regime Internacional de Direitos Humanos: Estudo de Caso da Comissão Nacional da Verdade. **PERSPECTIVA**. Porto Alegre, RS, v. 13, n. 24, jul. 2020.

LOOK TO THE STARS. **Red Cross**: celebrity supporters and events. Celebrity Supporters and Events. Disponível em: <https://www.looktothestars.org/charity>. Acesso em: 08 jul. 2022.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in **Political Life**. *American Political Science Review* 78:734–49.

MORAVCSIK, A. **The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe**. *International Organization*, [S.l.], v. 54, n. 2, p. 217-252, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/370f34t>. Acesso em: 10 nov. 2019.

NOBEL PRIZE (comp.). **International Committee of the Red Cross**: history. History. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1963/red-cross/history/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

PICTET, Jean. **Desarrollo y principios del derecho internacional humanitário**. Ginebra: Instituto Henry Dunant, 1986. 113 p.

PUTNAM, Robert D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, [S. l.], 42:427–60.

RAMCHARAN, Bertrand. Norms and Machinery. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam. **The Oxford Handbook on The United Nations**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2007. p. 440-462.

ROSENAU, James N. **Governance Without Government**: order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Princípios de direito político. Trad. António P. Machado. 19.ed., Rio de Janeiro: Ediouro, 1999. 145 p.

SALOMÓN, Mónica. **Teorias e enfoques das relações internacionais: uma introdução**. 1. ed. PR: InterSaberes, 2016.

SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. **Dicionário de Relações Internacionais**. 2. ed. S. l: Manole, 2010. 292 p.

SUNSTEIN, Cass. 1997. **Free Markets and Social Justice**. New York: Oxford University Press.

SWINARSKI, Christophe. **Direito internacional humanitário como sistema de proteção internacional da pessoa humana**: principais noções e institutos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. 101 p.

WEBER, Max (1958). "The Social Psychology of the World Religions". In H.H. Gerth and C. Wright Mills (eds.), From Max Weber: **Essays in Sociology**. New York. Oxford University Press.

WILLETTS, Peter. **Non-Governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance**. London and New York: Routledge, Series on Global Institutions, ISBN 978-0-415-38125-3, 193 pp., 2011.

YOUNG, Oran. Teoria do Regime e a Busca de Governança Global. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia et al. **Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Brasília: UNITAR, UniCEUB e UnB, 2009. p. 220-235.