

Desafios normativos da Responsabilidade de Proteger: uma abordagem teórica da institucionalização à contestação*

Normative challenges of the
Responsibility to Protect: a theoretical
approach from institutionalization to
contestation

Desafíos normativos de la
Responsabilidad de Proteger: un
acercamiento teórico desde la
institucionalización a la contestación

Miguel Mikelli Ribeiro**

RESUMO

Este artigo aborda os desafios do progresso institucional da Responsabilidade de Proteger (R2P) nas Nações Unidas (ONU) a partir das disputas políticas sobre entendimentos normativos. Argumenta-se que potências emergentes do Sul Global têm buscado moldar a norma promovendo um certo tipo de interpretação, aplicando suas visões em diferentes contextos da organização. Em particular, o autor utiliza o caso da China para avaliar se Pequim utiliza a estrutura conceitual da R2P em

* Este artigo é parcialmente um desdobramento da tese do autor, com atualizações e novos enfoques.

** Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. miguel.mribeiro@ufpe.br . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6025-6310>

Recibido: 13 de mayo de 2023. Aceptado: 16 de enero de 2024.

outros fóruns para além daqueles que abordam especificamente a norma, para verificar se há uma estratégia sistemática de contestação. O artigo explora primeiramente a evolução da norma desde a institucionalização até a contestação em um processo não-linear; depois aprofunda o contexto teórico acerca de normas internacionais para preparar a análise do caso. Em relação ao caso da China, o artigo concentra-se em responder três perguntas principais: a China utiliza o conceito de R2P sistematicamente no fórum sobre a proteção de civis? Em caso afirmativo, como Pequim usa o termo? Finalmente, a China transfere seu comportamento *norm-shaper* presentes nas discussões sobre R2P para também nos debates sobre proteção de civis? O autor utiliza uma combinação de métodos de análise interpretativa e qualitativa de conteúdo para entender o comportamento chinês e responder a essas perguntas. O artigo visa contribuir para a compreensão de como as potências emergentes estão buscando expandir seu comportamento *norm-shaper* sistematicamente em fóruns variados nas Nações Unidas.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger – Contestação – Escola Inglesa – Normas Internacionais – China.

ABSTRACT

This article addresses the challenges of the institutional progress of the Responsibility to Protect (R2P) in the United Nations (UN) based on political disputes over normative understandings. It argues that emerging powers from the Global South have sought to shape the norm by promoting a certain kind of interpretation, applying their views in different settings of the organization. Particularly, the author uses the case of China to evaluate whether Beijing uses the R2P concept in other forums than those that specifically tackle the norm to see whether there is a systematic contestation strategy. The article firstly explores the evolution of the norm from institutionalization to contestation in a non-linear process; then it deepens the theoretical normative background to prepare for the case analysis. With regard to the case of China, it focuses on answering three main questions: does China use the R2P concept systematically in the forum on the protection of civilians? If so, how does China use the term, and is there any identified pattern in its position? Finally, does China transfer its norm-shaping behavior made in the R2P discussions to this forum on the protection of civilians? The author uses a combination of

interpretive and qualitative content analysis methods to understand China and answer these questions. The article aims to contribute to the understanding of how emerging powers are seeking to expand their norm-shaping behavior systematically at the UN forums.

Keywords: Responsibility to Protect – Contestation – English School – International Norms – China.

RESUMEN

Este artículo aborda los desafíos del progreso institucional de la Responsabilidad de Proteger (R2P) en las Naciones Unidas (ONU) basado en disputas políticas sobre entendimientos normativos. Se argumenta que las potencias emergentes del Sur Global han buscado moldear la norma promoviendo un cierto tipo de interpretación, aplicando sus puntos de vista en diferentes contextos de la organización. Particularmente, el autor utiliza el caso de China para evaluar si Beijing utiliza el concepto de R2P en otros foros que no traten específicamente la norma, para ver si existe una estrategia sistemática de contestación. El artículo primero explora la evolución de la norma desde su institucionalización hasta su contestación en un proceso no lineal; luego profundiza en el trasfondo normativo teórico para prepararse para el análisis de caso. Con respecto al caso de China, se enfoca en responder tres preguntas principales: ¿China utiliza el concepto de R2P sistemáticamente en el foro sobre la protección de civiles? Si es así, ¿cómo usa China el término y hay algún patrón identificado en su posición? Finalmente, ¿China transfiere su comportamiento *norm-shaper* hecho en las discusiones de R2P a este foro sobre la protección de civiles? El autor utiliza una combinación de métodos de análisis de contenido interpretativo y cualitativo para comprender a China y responder a estas preguntas. El artículo tiene como objetivo contribuir a la comprensión de cómo las potencias emergentes están buscando expandir su comportamiento *norm-shaper* sistemáticamente en los foros de la ONU.

Palabras Clave: Responsabilidad de Proteger – Contestación – Escuela Inglesa – Normas internacionales – China.

I. INTRODUÇÃO

A Responsabilidade de Proteger (R2P) foi institucionalizada como norma das Nações Unidas em 2005, no *World Summit Outcome Document*. Especificamente, a R2P pode ser classificada como uma norma política, diferenciando-a, portanto, de normas de Direito Internacional¹. Essa norma política serve como uma espécie de princípio diretivo o qual deve orientar a interpretação de regimes jurídicos internacionais específicos relacionados à proteção de civis contra atrocidades (Rhoads & Welsh, 2019, p. 603).

Contudo, apesar de quase 20 anos de institucionalização, a norma alcançou poucos avanços institucionais na organização. De forma concreta, houve a criação do cargo de *Special Adviser of the Secretary-General on the Responsibility to Protect* e uma tentativa de sistematizar a implementação da norma pelo então Secretário Geral Ban Ki-Moon, em 2009 (A/63/77)². E mais recentemente, em 2020, foi aprovado um painel para discutir a norma no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU (A/HRC/RES/44/14)³.

Durante os primeiros anos, as discussões em torno da norma na ONU foram basicamente centradas em um fórum não institucionalizado. Entre 2009 e 2017, Estados procuraram ajustar suas interpretações sobre a R2P nos Diálogos Informais sobre Responsabilidade de Proteger⁴, porém sem muitos avanços. Mesmo não institucionalizado, esse palco foi importante para extrair visões de atores-chave, como as potências emergentes do Sul Global. Por meio dele, vários países buscaram promover suas interpretações sobre o que seria a Responsabilidade de Proteger.

Na visão sobre a norma, alguns países do Sul Global foram simplesmente negadores. Esse é caso de Cuba, que chegou a lançar, em 2020 (A/C.5/75/SR.8), uma proposta para retirar o financiamento do escritório do *Special Adviser* e mesmo extingui-lo (Quinton-Brown, 2023) Porém, outros buscaram uma abordagem mais construtiva, inclusive lançando documentos específicos sobre aplicação da R2P. O Brasil foi um deles, ao promover sua visão – ainda na esteira da intervenção da OTAN na Líbia, em 2011 – por meio do documento foi chamado *Responsibility while Protecting*⁵. No texto, o Brasil procurou promover critérios para a aplicação da norma

1 O qualificativo “político” serve para diferenciar de normas jurídicas, que surgem no seio do Direito Internacional. A R2P não é um princípio legal, mas sim político (Rhoads & Welsh, 2019, p. 601), podendo ser, no máximo, um tipo de *soft law*.

2 <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/63/677&Lang=E>

3 <https://undocs.org/A/HRC/RES/44/14>

4 <https://www.globalr2p.org/resources/un-general-assembly-informal-interactive-dialogue-on-the-responsibility-to-protect-2017/>

5 <https://www.globalr2p.org/resources/responsibility-white-protecting/>

sobretudo em intervenções militares. Um ano depois, a China lançou uma proposta semelhante, a *Responsible Protection*⁶. Esses tipos de ação apontavam para o fato de que, muito mais do que *norm-rejecters*, potências emergentes como Brasil e China procurariam moldar a norma, serem *norm-shapers*. Esse padrão de comportamento foi identificado também nos posicionamentos dos Estados nos Diálogos Informais. Mas seria essa estratégia apenas utilizada quando esses Estados discutem a norma em fóruns específicos sobre ela, ou essas visões são empregadas também de forma sistemática, em outros fóruns relacionados?

Uma das premissas teóricas utilizados pelos neoliberais institucionalistas nas Relações Internacionais (RI) para explicar cooperação internacional é o de que o jogo da política internacional não é jogado apenas em um tabuleiro, mas em diversos. Assim, estratégias institucionais devem ser pensadas como conectadas. É o que Axelrod e Keohane chamam de *multilevel games* (Axelrod & Keohane, 1985).

Este artigo não pretende utilizar o conceito a partir do espectro teórico neoliberal. Para além da concepção ontológica de que Estados são – em certa medida – atores racionais, não se buscará adentrar no *framework* do neoliberalismo. Porém, esse conceito

resume bem o problema central que este artigo busca explorar: buscaria as potências do Sul Global usar o constructo da responsabilidade de proteger em fóruns correlatos na ONU como uma estratégia de contestação sistemática? Este trabalho explora a atuação chinesa no fórum Aberto sobre Proteção de Civis em Conflitos Armados⁷ como estudo de caso, por ser esse país a potência emergente com maior poder relativo e única que é membro permanente no Conselho de Segurança. Desse modo, o objetivo central deste artigo é justamente explorar como esse engajamento *norm-shaper* transbordou para outras arenas não diretamente focadas na R2P, por meio de um engajamento multinível, combinando conceitos teóricos particulares do neoliberalismo institucional com uma abordagem teórica centrada, interrelacionada entre a Escola Inglesa das Relações Internacionais e o construtivismo. Trata-se de uma estratégia que procura superar a rigidez da análise teórica, em busca de um olhar mais eclético (Sil & Katzenstein, 2010).

Três questões guiam a análise do caso: primeiro, a China usa sistematicamente o conceito “responsabilidade de proteger” no fórum sobre proteção de civis em conflitos armados? Segundo, se a China usa o termo literal do conceito, como ela usa? Há algum padrão identificado nos posicionamentos?

6 https://www.chinadaily.com.cn/opinion/2012-03/15/content_14838467.htm

7 <https://media.un.org/en/asset/k1d/k1d8jngy84>

Terceiro, Pequim transporta traços de seu comportamento *norm-shaper* feito nas discussões sobre R2P para este fórum sobre Proteção de Civis? Os traços do comportamento *norm-shaper* foram identificados por em outro trabalho, que utilizou o pluralismo da Escola Inglesa para mapear a visão soberanista de potências emergentes (Ribeiro et al., 2020). Nesse sentido, Estados como a China seriam uma espécie de *norm-shaper* pluralista (Ribeiro, 2020).

Metodologicamente, este trabalho se orienta por uma combinação entre a abordagem interpretativa, característica das análises da Escola Inglesa – o que Robert Jackson chama de abordagem clássica (Jackson, 2005) – com a Análise Qualitativa de Conteúdo, método em outros trabalhos sobre China (Ribeiro et al., 2020) e Brasil (Ribeiro et al., 2021).

Partindo de uma estruturação dedutiva, o artigo está dividido da seguinte forma: Após esta introdução, 2) o artigo traz o *framework* teórico que guia a análise do trabalho; faz-se um enquadramento teóricos da R2P a partir dos estudos de norma, focando na teorização sobre contestação normativa. 3) Em seguida, discorre-se brevemente sobre o processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger, identificando traços de contestação. Por fim, 4) faz-se o enquadramento da China como Estado pluralista e avalia seu engajamento como possível contestador sistemático a partir dos posicionamentos nos Debates Abertos sobre Proteção de Civis em Conflitos Armados.

2. TEORIAS DAS RI, NORMAS INTERNACIONAIS E A R2P

Diversos estudos empíricos passaram a revelar como a esfera internacional é permeada por certas normas, regras e instituições as quais são – na sua maioria – obedecidas nas relações entre os Estados, muitas vezes contradizendo a lógica do autointeresse. Isso é bem visto, por exemplo, com o cumprimento cotidiano do Direito Internacional – como destacou Louis Henkin, em sua obra clássica (Henkin, 1979, p. 49).

Hedley Bull definiu a esfera internacional como sendo uma sociedade anárquica. A noção de que existe uma sociedade, apesar de haver um sistema anárquico, tende a refutar a concepção realista/hobbesiana de que interesses comuns só surgiriam a partir da existência de uma autoridade central (Bull, 2002). Em uma perspectiva

construtivista, Alexander Wendt chama essa lógica de lockeana (Wendt, 1999)⁸.

Por causa da relação intensa entre os seus atores, essa sociedade é composta por uma complexa estrutura normativa. Segundo Martha Finnemore, a natureza social da política internacional cria entendimentos normativos entre os diversos atores internacionais, esses entendimentos têm a função de coordenar valores, expectativas e comportamentos dos agentes (Finnemore, 1996).

Atualmente, a estrutura normativa internacional é objeto de autores de diversas vertentes teóricas. Destacam-se, dentre eles, estudos da Escola Inglesa (Buzan, 2004; Hurrell, 2007; Linklater & Suganami, 2006; Wheeler, 2010), construtivistas (Finnemore, 1996; Finnemore & Sikkink, 1998; Katzenstein, 1996; Wendt, 1999) e racionalistas (Axelrod & Keohane, 1985; Krasner, 1982).

Se se pensar em normas – assim como valores e instituições – nas principais abordagens teóricas que as abarcam, é nítida a percepção de que todas estão ligadas pela ideia de que elas têm a capacidade de moldar o comportamento de agentes pertencentes a um

grupo social específico (Buzan, 2004). A relevância das normas internacionais advém principalmente dessa capacidade de harmonizar expectativas sobre comportamento adequado (Krasner, 1982). Por causa disso, elas muitas vezes limitam as escolhas dos Estados e constroem suas ações.

Como normas são comportamentos apropriados em certo contexto social, o julgamento de o que é ou não é adequado só pode ocorrer no seio de uma coletividade (sociedade ou comunidade). É possível reconhecer a violação de uma norma quando é gerada uma situação de desaprovação ou estigma em uma coletividade. Ao passo que a conformação normativa se visualiza quando há um elogio a condutas ou quando não há qualquer reação, caso em que a norma já foi internalizada e o comportamento é tomado como natural (*take for granted*) (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 904). Quanto aos aspectos gerais pertinentes às normas internacionais, ainda vale destacar que a existência destas e sua dinâmica só são possíveis de se visualizar de forma implícita (Finnemore & Sikkink, 1998). Portanto, o modo de estudá-las passa pela investigação desses “rastros” deixados por elas.

8 Wendt (1999) estabelece três tipos ideais, baseado em tipologia previamente feita por de Bull, para analisar a anarquia internacional: hobbessiana, lockeana e kantiana. Em cada uma delas a anarquia internacional estaria caracterizada por um tipo de cultura diferente: do inimigo, do rival e do amigo, respectivamente.

Essas prescrições internacionais variam em diversas escalas no grau de formalidade e de expressão de aceitação. Às vezes, Estados demonstram explicitamente sua vinculação, por meio de

um documento formal. Outras vezes, há informalidade e expressão de vinculação tácita. Em uma situação de alta formalidade, situam-se os tratados internacionais; no extremo oposto, quando há muito baixo teor formal, estão o que Kratochwil chamou de “*unspoken rules*” (Kratochwil, 1987). Na próxima subseção, aprofunda-se a discussão sobre normas a partir de uma perspectiva construtivista, situando processo de institucionalização da norma e algumas limitações das primeiras abordagens.

2.1. A dinâmica normativa, compliance e institucionalização

Boa parte das pesquisas sobre normas internacionais centram-se na tentativa de responder a seguinte questão: por que Estados cumprem (*comply*) normas internacionais? Para autores construtivistas, a escala de cumprimento gira em torno de três etapas: 1º coerção, 2º autointeresse, 3º legitimidade. Coerção seria então o primeiro grau de obediência de uma prescrição (Hurd, 1999; Wendt, 1999). Trata-se de um estágio no qual determinado ator conhece certa norma, mas o seu cumprimento ocorre unicamente pela ameaça ou medo de uma punição futura. Essa é uma forma custosa (Hurd, 1999): quem quer impor determinada conduta tem que ter meios para tornar a ameaça crível pela outra parte (Krasner, 1999). Exemplos claros de imposição de normas por meio de coerção

advêm de sanções do Conselho de Segurança da ONU.

Segundo Ian Hurd, se a coerção é uma restrição externa, em uma situação de autointeresse ocorre uma autorrestrrição (Hurd, 1999). Isso acontece quando o agente busca obter mais eficiência. Ele segue determinada norma não por medo, mas buscando ficar em uma situação melhor. Usando a R2P como exemplo, esta norma foi aceita no âmbito da ONU por unanimidade, consequentemente diversos Estados que não identificados com a ideia apoiaram a sua institucionalização. Visou-se ter maior aceitação perante os pares, Estados que protegem direitos humanos são vistos como legítimos membros da ordem internacional vigente (Meyer et al., 1997; Risse-Kappen et al., 1999).

A despeito da *compliance* normativa focada na coerção ou no autointeresse, a literatura construtivista centra em outros aspectos para entender a motivação para o cumprimento normativo. Trata-se de uma *compliance* centrada na aprendizagem social (*social learning*). Nesse caso, o cumprimento decorre do aprendizado e da interação social e não por causa de coerção ou escolha individual egoísta (Checkel, 1999). São situações nas quais os agentes cumprem normas porque eles acreditam serem elas legítimas. A legitimidade contribui para *compliance* porque ela fornece uma motivação interna para que o agente siga um preceito (Hurd, 1999). Desse

modo, por exemplo, a resistência de certos países do Sul Global para com a institucionalização de uma norma de intervenção humanitária pode ser entendida pelo fato de eles internalizarem uma ideia normativa de soberania rígida, que é pouco compatível com a flexibilização que a ideia de uso da força para a proteção dos direitos humanos traz.

Para Finnemore e Sikkink (1998), normas muitas vezes passam a ser aceitas por causa de coerção ou cálculo racional do agente, mas posteriormente este pode mudar de concepção e entende-las como legítimas (Finnemore & Sikkink, 1998). Seriam os graus de internalização (Hurd, 1999; Wendt, 1999). Esse tipo de análise foi entendida como a primeira onda de estudos sobre normas na teoria construtivista, visando compreender o processo que vai desde o seu surgimento no plano internacional até a respectiva internalização doméstica. Um dos trabalhos que melhor explica esse fenômeno é o seminal artigo de citado artigo de Finnemore e Sikkink (1998).

De acordo com as autoras, a etapa de emergência normativa (a primeira das três), acontece quando um empreendedor normativo busca persuadir uma massa crítica de Estados (*norm leaders*) para aderirem à nova norma. Em certos momentos, esses empreendedores normativos usam uma plataforma organizacional para lançar sua ideia, algumas vezes essas plataformas são criadas

exclusivamente para isso (Finnemore & Sikkink, 1998). No caso da R2P, pode-se ter como empreendedores normativos a ICISS e seus membros, o governo canadense, bem como ONGs que participaram no processo de formulação do conceito em 2001. A busca por uma plataforma mais eficiente, por parte desses empreendedores normativos, terminou levando a discussão da R2P para a própria ONU.

Em diversos momentos, para que se possa seguir de forma exitosa da primeira para a segunda etapa, é importante que ocorra institucionalização. Isso se configura quando há uma quantidade significativa de Estados aceitam a norma (Finnemore & Sikkink, 1998). Como visto, a R2P foi institucionalizada em 2005 no âmbito da ONU, com ampla votação na Assembleia Geral.

Nesse ponto de inflexão, cada vez mais Estados passam a aderir a norma, surgindo assim o fenômeno de *norm cascade* (segundo estágio). Nesse momento, *norm leaders* procuram socializar com outros Estados para que estes passem também a aderir à norma, se tornando assim *norm followers* (Finnemore & Sikkink, 1998). No caso da R2P, durante o Summit, empreendedores normativos como os membros da ICISS, Estados Ocidentais e a própria burocracia onusiana, buscaram fazer como que Estados não-ocidentais se tornassem *norm-followers*, ou pelo menos evitassem que fossem *norm-rejecters*,

votando contra documento final de 2005 (Welsh, 2014).

Por fim, chega-se ao último estágio: a internalização. Nesse momento, os Estados tomam a norma como dada. Ela é internalizada adquirindo assim o que as autoras chamam de *take for granted quality*, sua conformação é automática, sem questionamento (como já visto no caso da motivação por *compliance* com base na legitimidade) (Finnemore & Sikkink, 1998).

Evidentemente, esse processo não é infalível, e as autoras ressaltam isso. Elas lembram que muitas vezes uma proposta normativa falha ao chegar ao ponto de inflexão e fica no meio do caminho. Além disso, o surgimento de novas normas também implica, quase sempre, no estabelecimento de uma situação de estresse entre essas e outras já existentes, o que termina gerando alguma contestação (Finnemore & Sikkink, 1998). Isso faz com que muitos casos de ascensão de normas não possam ser analisados dentro dessa estrutura teórica, como a R2P.

Tendo em vista essa complexidade, os estudos sobre normas passaram, em um segundo momento, a retomar as investigações sobre o papel da agência na dinâmica normativa, investigando fenômenos como o da modelagem normativa (*norm-shapers*). O caso da R2P, portanto, passou a ser considerado paradigmático para essa literatura.

2.2. Contestação normativa pós-institucionalização

Os estudos sobre ciclo normativo e internalização, assim como aqueles mais focados em analisar *compliance* a partir da coerção ou autointeresse, foram importantes para proporcionar um *framework* teórico. Porém, essas abordagens revelaram-se pouco eficientes para entender dinâmicas não-lineares entre atores com muitas diferenças entre si, que muitas vezes continuam modelando normas internacionais mesmo após a institucionalização (Rotmann et al., 2014).

Ainda que algumas delas ressaltem a existência da contestação (Finnemore & Sikkink, 1998), no geral o foco é na questão *norm-rejecters/breakers vs. norm-followers/takers*. O papel da agência não vai muito além disso. No processo de consolidação normativa, a agência, muitas vezes, continua tendo um papel importante. Frequentemente, os questionamentos dos atores são mais complexos do que uma simples rejeição de uma norma emergente.

Um caso claro onde a consolidação das normas revela caminhos mais complexos é no processo de adaptação ao ambiente interno, para que se encaixem melhor à cultural local. Tal processo é chamado por Amitav Acharya de *localization* (Acharya, 2004). Para o autor, uma ‘segunda onda’ de acadêmicos que estudam normas internacionais nas RI está procurando demonstrar como a

estrutura política doméstica – assim como os agentes – condicionam os processos de mudança normativa (Acharya, 2004).

Acharya foca na questão do embate entre as normas internacionais emergentes e as normas preexistentes no plano regional, por meio de um processo dinâmico de localização. Nesse contexto, portanto, entende-se que as normas identitárias historicamente construídas estabelecem entraves para que um agente aprenda a partir de novas normas sistêmicas (Acharya, 2004).

A localização ocorre por meio de discurso, seleção cultural, *framing* e *grafting* (Acharya, 2004, p. 243). *Framing* ocorre quando empreendedores normativos “criam” novas situações atribuindo novos nomes e conceitos a certas questões (Finnemore & Sikkink, 1998), por exemplo, a ideia de que os Estados têm de proteger os direitos elementares dos seus cidadãos como sendo Responsabilidade de Proteger. *Grafting* é uma situação na qual o empreendedor normativo procura institucionalizar uma nova norma associando-a com outras pré-existentes na mesma área, a qual estabelece, por exemplo, a mesma proibição (Acharya, 2004) – que também ocorre com a R2P, ao associar ela com convenções e tratados de direito humanitário.

O processo de reconstrução normativa não se dá apenas do âmbito

internacional para o doméstico. Há também a possibilidade de ajuste mesmo na arena internacional. Antje Wiener tem apontamentos teóricos que avaliam essa dinâmica. A autora parte da noção de que a estrutura normativa é permeada por intervenções discursivas que constroem e reconstróem normas (bem como valores e ideias) (Wiener, 2004, 2009, 2014). Ela desenvolve essas ideias para entender o cumprimento normativo a partir não da simples aceitação (*norm-follow*), mas levando em conta a contestação dos agentes, o que ela chama de *contested compliance* (Wiener, 2004, 2014).

A autora busca analisar as questões normativas de modo diverso da chamada “primeira onda” na literatura construtivista, para além da interação entre agentes que estabelecem normas (*norm setters*) e aquele que a seguem (*norm-followers*) (Acharya, 2004). O resultado estudado nesse contexto é o grau de aceitação de normas estabelecidas por um Estado de norma posta por outro agente internacional (Estados e OIs, normalmente).

Wiener (2004) propõe uma abordagem voltada para a observação do impacto das normas na relação entre duas classes de atores, aqueles que estabelecem as normas e aqueles agentes externos, que as tomam. Foi o que se buscou abordar na subseção anterior quando se discutiu *compliance*, a qual é importante para demonstrar o poder político

que as normas têm dentro de um contexto social na esfera internacional, mas que termina por deixar aspectos relacionados à mudança de significados das normas subestimados.

É importante ter em mente que essas práticas são permeadas por contestações por meio de intervenções discursivas. Trazendo para os estudos empíricos, isso implica entender práticas discursivas sociais reveladas em documentos oficiais, documentos políticos, debates políticos e em mídias (Wiener, 2004). Para a autora, as intervenções discursivas estabelecem uma estrutura particular do que ela chama de “*meaning-in-use*” (significado em uso), a qual funciona como uma espécie de caminho cognitivo que facilita a interpretação de normas internacionais (Wiener, 2004, p. 201). Essa estrutura cria pressão para adaptação institucional de todos os atores envolvidos no processo.

Wiener afirma que contestação é fundamental para o estabelecimento de legitimidade no processo de *compliance* (Wiener, 2004, 2014). Em uma situação na qual há uma ausência de legitimidade política, a legitimidade social, advinda do processo de contestação propicia no longo prazo, fornecendo maior estabilidade na estrutura normativa. Em não havendo reconhecimento social compartilhado, bem como deliberação

coletiva visando trazer uma interpretação legítima sobre uma norma que foi formalmente estabelecida, os atores buscarão abrigo na sua “bagagem normativa” (*normative baggage*) (Wiener & Puetter, 2009, p. 06).

Nesse caso, a contestação surge no intervalo entre a formalização da norma estabelecida e o reconhecimento social de sua interpretação em uma dada comunidade. No momento de institucionalização, a norma é validada formalmente em documento oficial, seja ele legal ou normativo não-legal – o *World Summit Outcome Document* é um exemplo deste último. O primeiro momento de contestação se dá nas discussões acerca da criação do documento que constitui a norma (como foi na seção anterior até a institucionalização da R2P). Após a institucionalização, há a necessidade do reconhecimento social (ver quadro abaixo). Quando grupos sociais divergem sobre entendimentos específicos, então surge um segundo momento de contestação a partir das divergências de um determinado grupo social que discorda das interpretações de outro grupo (Wiener, 2014, p. 29-30). O primeiro tipo de contestação é tratado nos primeiros estudos sobre normativas (Finnemore & Sikkink, 1998), mas o segundo não.

Tabela 1. Momentos de contestação

Estágio	Referência	Forma	Momento de contestação
Institucionalização	Documento oficial	Documento legal (direito internacional) ou normativo não-legal (ex: resolução política)	Durante a elaboração do documento
Reconhecimento social	Grupo social	Não escrita, entendimentos normativos de grupo (ex: normas identitárias)	Durante a interpretação/aplicação da norma

Fonte: Elaboração própria com base em Wiener (2014)

Existem três situações nas quais reajustes de normas podem ocorrer após a institucionalização: 1) quando a aplicação ou implementação da norma passa a ser discutida em âmbito doméstico; 2) quando há múltiplas interpretações em diferentes contextos culturais (geralmente Estados) sobre uma norma específica; e 3) quando há conflito entre duas ou mais normas internacionais igualmente reconhecidas (Wiener & Puetter, 2009). Assim, abordagens teóricas como as de Wiener vêm procurando olhar a problemática envolvendo normas internacionais por outro ângulo, focando na participação de agentes no processo de reconstrução da norma (Wiener, 2014). Dada essa situação complexa, estudos que focam em cumprimento/descumprimento, ressaltando o papel da estrutura, como os discutidos na subseção anterior, mostraram-se insuficientes para entender esse processo.

A literatura mais recente aponta para o fato de que, muitas vezes, um grupo específico de Estados do Sul Global, as potências emergentes, assumem posições caracterizadas por uma espécie de contestação construtiva: eles procuram reajustar a R2P para que ela se adeque a suas visões (Ribeiro, 2020). Isso vem acontecendo seja por propostas específicas, como os casos já mencionados da *Responsibility while Protecting* e da *Responsible Protection* (2012), seja em debates mais amplos. Esse comportamento mostra que as potências emergentes nem são simples *norm-rejecters*, tampouco *norm-takers*; Eles passaram a ser *norm-shapers*. Estado que procuram moldar a referida norma (Xiaoyu, 2012). Para essa literatura, esses Estados agem em um movimento de contenção (Quinton-Brown, 2023). Ao passo que se reconhece a impossibilidade de eliminar a norma, calcula-se que é possível dar um direcionamento mais

conservador a ela. Seriam eles Estados soberanistas que estariam procurando limitar a R2P em diversos ângulos, para que ela se adeque a normas vestfalianas, sobretudo institutos como soberania e não-intervenção.

Essa dinâmica, que vai da institucionalização à contestação é característica

da R2P. As próximas duas seções procuraram demonstrar esse processo, primeiro abordando o processo de institucionalização da norma, até se chegar aos movimentos de contestação, que serão detalhados na última seção.

3. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER: DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À CONTESTAÇÃO

Com o fim do conflito bipolar, houve uma grande reestruturação na política internacional, gerando novos desafios na área de segurança. Durante as décadas de 1980 e 1990, houve um pico de guerras civis, principalmente na África Subsaariana. Apenas na década de 1990, ao menos um terço dos Estados da região estavam, de alguma maneira, imersos em conflitos dessa natureza⁹, com enorme impacto sobre a vida de civis. Em decorrência desses eventos, uma questão passou a ser frequentemente levantada: existiria alguma responsabilidade da sociedade internacional para com a vida de civis de Estados atingidos por crises humanitárias?

Os Estados Unidos, ao se firmarem como a única superpotência, indicavam que sim, ao promover o conceito de

Nova Ordem Mundial¹⁰. O ocidente parecia inclinado à consolidação da ideia de fim da história (Fukuyama, 1992).

Em termos conceituais, por exemplo, a França buscou emplacar uma espécie de direito de ingerência internacional em situações de crises humanitárias. Já no âmbito institucional, Secretários Gerais das Nações Unidas procuravam colocar em discussão a concepção vestfaliana de soberania absoluta (Ribeiro, 2019).

Na dinâmica da política internacional, o descongelamento do Conselho Segurança (CSNU), decorrente do fim da Guerra Fria, gerava novas possibilidades de ação já no princípio dos anos 1990. Nesse sentido, em 1992, uma operação foi autorizada pelo órgão visando lidar com a crise humanitária somali.

9 Dados sobre esses conflitos estão disponíveis em: <https://ourworldindata.org/civil-wars/#note-2>

10 Ver discurso de George Bush, e 1991, disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19253>

A *United Task Force* foi estabelecida por meio da resolução 794 do CSNU. A operação tinha seu mandato fundamentado no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, dispositivo que, em princípio, autoriza o uso de medidas coercitivas. Com o envio da operação, houve pela primeira uma associação direta entre ameaça à paz e à segurança internacionais e conflitos humanitários intraestatais (Wheeler, 2010).

Poucos anos antes da operação na Somália, outra ação autorizada pelo CSNU já dava indícios de que um novo entendimento, sobre uso da força em crises domésticas por meio de autorização do Conselho, estava surgindo. Foi a chamada operação *Provide Comfort*. Essa operação tinha dentre as suas tarefas centrais, proteger civis curdos que eram alvos do então governante iraquiano, Saddam Hussein. Nesse caso, contudo, não houve fundamentação no mencionado cap. VII. Mas se tornou um importante precedente para a noção de graves e sistemáticas violações de direitos humanos poderia ser assunto de segurança internacional (Wheeler, 2010).

Após a operação na Somália, outras ações foram estabelecidas pelo CSNU com base no cap. VII. Dentre as dentre as mais destaque estão as ações na Bósnia (S/RES/770), em Ruanda (S/RES/929) e no Haiti (S/RES/940). Na literatura, essas intervenções foram conceituadas como sendo intervenções humanitárias (Kaldor, 2007). A partir de

novos entendimentos e de ações como essas, surgia um discurso de que soberania não significava dizer que governantes possuíam um salvo conduto para agir como quisessem no tratamento de seus cidadãos. Era o embrião de uma obrigação moral emergente sociedade internacional.

As ações mencionadas anteriormente não significaram sucessos no que tange a proteção de indivíduos em operações da ONU. Os genocídios em Ruanda e Srebrenica se tornaram paradigmáticos de que muito ainda precisava ser feito para estruturar a ação internacional em crises humanitárias. Nesse sentido, um amplo debate decorrente dos fracassos das operações da ONU em conter desastre humanitários provocados por conflitos fez surgir uma nova norma para operações de paz, que passava a contar como um debate estruturado no CSNU: trata-se da Proteção de Civis em Conflitos Armados (PoC). As discussões sobre essa nova ideia passavam a ter um fórum específico, intitulado *Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict*. O fórum, estabelecido em 1999, teve como objetivo proporcionar uma plataforma para que países, órgãos da ONU e mesmo a sociedade civil organizada, possam debater sobre as melhores práticas para proteção de indivíduos em conflitos armados, sobretudo os intraestatais.

Todavia, a ideia de se estabelecer uma espécie de responsabilidade internacional não emergiu livre de desafios.

Estados que havia adquirido sua independência a pouco tempo, em meio a processos de descolonização conturbados, sobretudo Estados do Sul Global que sofreram com ingerência externa, passaram a liderar as críticas sobre qualquer noção de responsabilidade que pudesse colocar sob questionamento a ideia soberania tradicional (Ayoob, 2004).

O alvo principal era a intervenção militar. Os posicionamentos de Estados do Sul eram os de que a noção de intervenção humanitária seria uma espécie de subterfúgio para intromissões externas nos assuntos domésticos, um pretexto para satisfazer os interesses egoístas dos Estados do Ocidente. Para os mais resistentes, tratava-se de um desface novo para o velho imperialismo (Ayoob, 2004). O caso de Kosovo foi expressivo para a consolidação dessa ideia. Durante as discussões sobre uma possível intervenção nos Balcãs, China e Rússia lideraram às críticas contra a ação militar. Eles ameaçaram vetar qualquer proposta que levasse em seu texto uma autorização de uso da força. À despeito dessa resistência, uma intervenção sem que fosse autorizada pelo CSNU. Essa não observância das regras da ONU reforçou o ceticismo dos atores resistentes (Wheeler, 2010).

Mas a promoção da ideia de uma soberania condicionada permaneceu. Em 2001, com base em diversas conceituações, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty*

(ICISS), com o suporte do Canadá, trouxe pela primeira vez o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P). Com ela, buscava-se impulsionar a ideia de que soberania dos Estados também implica responsabilidade (International Commission on Intervention and State Sovereignty et al., 2001).

Não obstante o relatório da ICISS buscasse amenizar o elemento do uso da força em torno da R2P, enfatizando outras ações como medidas preventivas e assistência internacional, ele foi alvo de críticas de países do Sul Global. Vários deles argumentaram que, no fundo, a proposta era apenas uma estratégia de se promover a institucionalização das intervenções humanitárias. E, para alguns deles, esse continua sendo o ponto crucial (Quinton-Brown, 2023). O problema em relação a R2P foi agravado por questões que estavam ocorrendo tão logo ela foi lançada: o 11 de Setembro e as consequentes intervenções dos EUA no Afeganistão e no Iraque.

Mesmo com as resistências e a conjuntura política adversa, o conceito resistiu, alcançando institucionalização poucos anos depois. O ativismo do então Secretário Geral Kofi Annan foi decisivo para isso. Ele publicou documentos e relatórios que incorporavam a ideia, seja direta ou indiretamente¹¹. Esses documentos serviram de apoio

11 https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf

para efetiva institucionalização na ONU, que ocorre em 2005, no *World Summit Outcome*. O documento final do *Summit*, contudo, trouxe uma versão resumida da que foi pensada pela ICISS (A/60/L.1). Esse foi um elemento estratégico para que Estados do Sul Global aceitassem institucionalizar a norma (ou pelo menos evitaram o voto em contrário) (Ribeiro, 2019). Porém, vários deles continuaram resistindo à ideia, enfatizando que na ocasião o que foi acordado pela Assembleia Geral foi apenas uma introdução incipiente, para continuidade do debate (Ribeiro, 2020). O documento final prevê, no seu parágrafo 138, que a norma está prevista a quatro tipos de atrocidades: crimes de guerra, crimes contra a humanidade, limpeza étnica e genocídio. O parágrafo 139 fala da assistência da comunidade internacional, na qual o uso da força, apenas por autorização do Conselho de Segurança, é apenas uma das possibilidades¹².

O Secretário Geral que substituiu Annan, Ban Ki-moon, também buscou promover a norma. Ele publicou relatórios anuais temáticos, inclusive um deles dedicado a estabelecer critérios para a implementação da R2P. Do mesmo modo, ele também estabeleceu o cargo de *Special Adviser* sobre Responsabilidade de Proteger – como já mencionado na introdução. Mas a resistência à nova norma impediu que ela fosse utilizada

em outros conflitos internos, como no Sudão, notadamente no que tange à crise no Darfur.

O primeiro evento – e até o momento o único – no qual a R2P foi aplicada na sua versão mais coercitiva por meio de uma resolução da ONU (S/RES/1973), foi no caso da intervenção da OTAN na Líbia. Essa foi a primeira vez em que uma intervenção militar foi estabelecida pelo CSNU em um Estado onde havia um governo plenamente operante (Glanville, 2013).

Durante a operação da OTAN, várias críticas surgiram, sobretudo de potências emergentes. A principal questão era a de a resolução ter tido seus limites violados, sendo usada como estratégia para efetivar uma mudança de regime (Añaños Meza, 2013; Glanville, 2013). Como consequência desse discurso negativo, Rússia e China vetaram resoluções posteriores, dessa vez direcionada a outro Estado com convulsões derivadas da Primavera Árabe, a Síria (Morris, 2013). Outras potências emergentes, como Brasil e Índia, indicaram suas reticências nas votações do Conselho, com abstenções justificadas a partir de críticas ao caso Líbia.

As crises da Líbia e da Síria demonstraram que se de um lado a R2P alcançou formalização institucional, de outro a norma continua sendo objeto de contestação, principalmente quando se olha para a sua versão mais coercitiva,

12 <https://www.globalr2p.org/resources/2005-world-summit-outcome-a-60-l-1/>

a que possibilita o uso da força (Hofmann, 2015). Todavia, o engajamento de atores com maior poder relativo no Sul Global, em termos de contestação, tende a ser mais complexo do que uma simples rejeição da R2P. A necessidade de se entender esse tipo de contestação complexa trouxe novos desafios para as pesquisas sobre normas em Relações

Internacionais (RI). Na próxima seção, esse texto primeiro apresenta os primeiros estudos de normas internacionais, para depois adentrar especificamente na discussão sobre contestação. Nela, busca-se situar a R2P dentro do debate teórico.

4. CHINA: UM CONTESTADOR PLURALISTA ESTRATÉGICO

Falar que Estados do Sul Global, sobretudo potências emergentes, são contestadores apenas por serem soberanistas diz pouco, do ponto de vista teórico. Para elaborar melhor teoricamente esse traço apontado na literatura, sobretudo para a China, esse artigo irá utilizar o *framework* da Escola Inglesa, principalmente o que a Escola entende por pluralismo.

Segundo a Escola Inglesa, uma sociedade internacional pluralista procura manter normas basilares do chamado sistema vestfaliano. Grosso modo, seria uma sociedade internacional composta por diversas autoridades políticas, organizadas de acordo com seus próprios valores, onde há igualdade soberana, respeito à integridade territorial e não ingerência nos assuntos domésticos (Jackson, 2005). Nela os Estados são as entidades centrais e os dominantes de fato no sistema internacional (Buzan, 2004). Esse tipo de sociedade estaria em oposição à solidarista que, dentre outros aspectos, é mais centrada nos

indivíduos do que nos Estados, caracterizada por evidente cosmopolitismo, que faz com que as barreiras da soberania sejam mais fluidas quando se trata da proteção de civis (Hurrell, 2007).

Essa é uma ideia que foi concebida para analisar a estrutura internacional – a sociedade internacional, de modo geral. Porém, autores mais recentes passaram a aplicá-la também para categorizar Estados. Para esses acadêmicos, existem Estados pluralistas, que são aqueles mais engajados em fazer com que a ordem internacional continue centrada nas instituições do pluralismo (Allison, 2013). Na literatura, as chamadas potências emergentes são particularmente vistas como *shapers* pluralistas da estrutura institucional e normativa internacionais. Os Estados que compõem o agrupamento BRICS são representativos desse segmento. Especificamente, aponta-se que as potências emergentes têm um comportamento comum: um ativismo institucional pelo qual se procura reconfigurar a ordem normativa

para que ela se torne mais favorável a eles (Fonseca et al., 2016). Esses Estados agiriam, portanto, visando influenciar a governança global (Cooper & Flemes, 2013; Hurrell, 2006)¹³

Segundo Hurrell (2007), a sociedade internacional pós-Guerra Fria estaria em transição, movendo em direção a uma espécie de solidarismo liberal (ou ordem liberal). Essas ideias de Hurrell foram articuladas em 2007, muito mudou de lá para cá, com autores colocando em cheque a própria ideia de paz liberal (Cassin & Zyla, 2021). De toda forma, o autor traz elementos característicos dessa sociedade solidarista, que caracteriza o comportamento de atores mais entusiastas de promoção de normas como a R2P: a) o aumento da quantidade de instituições internacionais governamentais e não governamentais, bem como seu alargamento, que contrasta com a ideia pluralista de focar a sociedade internacional em regras mínimas; b) a mudança de caráter e expansão do direito internacional, caracterizado pelo aumento de cortes internacionais e órgãos de solução de controvérsias, dos tratados internacionais inclusive quanto ao conteúdo. Além do aumento da sua importância no âmbito do direito interno dos Estados; c) A intensificação da governança internacional e conseqüentemente maior cobrança para cumprimento de

normas e regras. O que envolveria não só a expansão econômica, como matérias diversas, tais quais meio ambiente, direitos humanos e democracia, o que ele chama de *coercive solidarism*. Nos casos extremos implicando inclusive no uso da força.

No caso do pluralismo, sua instituição basilar é a soberania - juntamente com outras instituições derivadas dela, como o princípio da não-intervenção e o da integridade territorial (Hurrell, 2007; Jackson, 2005). Os Estados seriam atores centrais do sistema (Buzan, 2004). Com base no entendimento sobre pluralismo, é possível dizer que, se há Estados pluralistas, há igualmente comportamento contestador pluralistas, ou, em outras palavras, existem *norm-shapers* pluralistas: Estado buscando ajustar normas para que fossem coerentes com suas visões pluralistas de sistema internacional (Ribeiro, 2020). E a China seriam um exemplo claro desse tipo de Estado.

Em outro trabalho utilizando esta estrutura teórica, identificou-se 4 categorias que caracterizam o comportamento chinês de *norm-shaper* pluralista especificamente no que tange à R2P (Ribeiro et al., 2020). Essas categorias estão listadas abaixo.

13 Uma posição que se busca legitimar discursivamente (Mesquita & Almeida Medeiros, 2016).

Tabela 2. Categorias pluralistas

Nome	Conceito	Indicadores semânticos	Termos sugeridos
Soberania	Uma sociedade internacional pluralista é aquela organizada por uma associação entre múltiplas autoridades políticas com igualdade soberana. Soberania e o princípio da não intervenção são aspectos centrais para o pluralismo.	Termos que reforçam expressamente a importância do respeito à soberania, ou questões derivadas: não-intervenção, não interferência, independência, etc.	Sovereign e derivações
Territorialidade	No pluralismo, a visão de respeito soberania é uma visão de respeito à jurisdição territorial.	Termos que remetem diretamente à importância da integridade territorial	<i>Territorial integrity</i>
Direito Internacional tradicional	Na perspectiva pluralista, direito internacional é eminentemente clássico/tradicional. Trata-se sobretudo de regras negativas, que proíbem certas atitudes, como a ideia de não-intervenção. Direitos que criam obrigações positivas, como os direitos humanos internacionais, devem estar em consonância com a essa concepção.	Termos que destacam a importância do direito internacional, focando em aspectos tradicionais como o respeito à Carta da ONU associado a ideias de soberania e não-intervenção.	<i>International law, legal, UN Charter</i>
Centralidade Estatal	No pluralismo, os Estados são os atores centrais da sociedade internacional. Assistência externa deve observar esse preceito. As organizações internacionais intergovernamentais são facilitadoras das relações entre Estados. A sociedade civil e as ONGs são meros auxiliares em tempos de paz, e para assuntos menos sensíveis.	Termos que destacam o papel central dos Estados.	-

Fonte: elaboração própria com base em Ribeiro (2020) e Buzan (2004).

Com o intuito de obter maior sistematicidade, é necessário fornecer indicadores para as categorias. Os indicadores são sinais que revelam quando um fenômeno acontece. Eles podem ser tanto palavras específicas como uma descrição de como determinado fato aparece, para que haja uma associação de segmento à categoria que o indicador está se referindo (Schreier, 2012). Na tabela 2, há indicadores semânticos pré-estabelecido, que ajudam a interpretar o texto, bem como termos específicos como sugestão com base no estudo anterior sobre o pluralismo e a China (Ribeiro et al., 2020).

Este artigo passa a usar essas categorias e os respectivos indicadores para avaliar a utilização do conceito de responsabilidade de proteger no fórum específico de discussão da PoC, para entender a estratégia de contestação em um jogo de multinível pela China. Na subseção seguinte, apresentam-se os resultados obtidos e faz-se uma breve análise de suas implicações.

4.1 O uso da R2P nos debates sobre PoC: uma estratégia de contestação multinível

A proteção de civis em conflitos armados (PoC) é uma norma muito próxima da R2P. Ambas são normas não legais que requerem certas ações para proteção de civis contra atrocidades. As duas normas também são, em certa medida, imprecisas, o que deixa espaço para contestações (Rhoads &

Welsh, 2019, p. 602). Igualmente, elas têm partes que se sobrepõem. Mesmo assim, elas não são exatamente a mesma norma.

De acordo a própria ONU, tarefas de proteção de civis são aqueles inseridas em mandatos de Operação de Paz para proteger civis em situação de ameaça física iminente¹⁴. O primeiro aspecto em relação à norma é que ela só opera onde há missões de paz. O segundo aspecto é que ela é restrita a ameaças claras. Por outro lado, PoC não está restrita a crimes específicos, qualquer ameaça à população civil pode ser objeto dela, desde que haja uma operação de paz com mandato para tanto. Assim, R2P só é sobreposta com PoC quando os quatro crimes ocorrem em um ambiente em que haja uma operação de paz e que a ameaça a civis esteja relacionada a pelo menos um dos quatro crimes (Williams, 2016).

O que é central para este trabalho, contudo, é que há sim espaço para sobreposição entre as duas normas. Isso implica dizer que é possível fazer conexões entre R2P e PoC em um debate que seja, em princípio, centrado em apenas uma delas. Isso dá margem para que *norm-shapers*, como China, se entenderem que se trata de uma estratégia política, emplacar conexões entre

14 Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate#:~:text=Many%20peacekeeping%20missions%20have%20a,civilian%2C%20military%20and%20police%20functions.>

as duas. Essa seria uma estratégia de um ator racional, que tem plena consciência da interligação entre arenas políticas. Seria a movimento estratégico com base na visão de jogos de multiníveis (Axelrod & Keohane, 1985). Se a China age dessa forma, é possível reforçar a ideia de uma estratégia de contestação sistemática traçada.

Para avaliar o engajamento chinês e o possível uso da plataforma da PoC para avançar um comportamento *norm-shaper* em relação à R2P, este artigo estabelece algumas estratégias metodológicas. Como já mencionado, além de uma epistemologia interpretativa mais ampla, o artigo usa a Análise Qualitativa de Conteúdo como método adicional. Procedimentalmente, foi feito uma busca pelo termo *responsibility to protect* para identificar *responsibility to protect* ou derivações, observando a técnica de palavras-chave em contexto (KIWC, abreviação de *key-words-in-context*). A partir da daí, outros procedimentos complementares de busca foram seguidos.

De forma sequencial, primeiro passo foi buscar o termo literal e entender como ele foi utilizado, dando preferência à oração em que o termo está inserido. O foco dessa primeira busca seria responder as duas primeiras perguntas apresentadas na introdução: 1) a China usa sistematicamente o conceito “responsabilidade de proteger” no fórum sobre proteção de civis em conflitos armados? 2) se sim, como ela usa? Após

analisar as duas primeiras questões, utilizando ainda a KIWC, expandiu-se o espectro de análise para incluir as categorias pluralistas citadas na tabela 2, com o intuito de responder a terceira pergunta: Pequim transporta traços de seu comportamento *norm-shaper* feito nas discussões sobre R2P para este fórum sobre PoC?

Assim, no passo dois, buscou-se verificar, por meio de inferência a partir dos indicadores, se nas orações imediatamente anteriores ou posteriores houve uso de alguma das categorias. Para evitar extrapolações sobre o alcance dessas categorias, o limite da análise chega ao parágrafo que contém o termo *responsibility to protect* e/ou derivações. Assim, mesmo que elementos que tenham relação com as categorias apareçam em outros parágrafos, esses não serão objeto de análise¹⁵. Além disso, termos que remetem às categorias só serão considerados se, por interpretação, puderem ser entendidos como de alguma maneira relacionados com estrutura textual *responsibility to protect*. Os termos são extraídos do site oficial da missão chinesa na ONU¹⁶.

15 Isso pode ser indicativo do pluralismo nos debates da própria PoC, como já sugerido por Rhoades e Welsh, ao afirmar que assim como na R2P, a PoC também enfrenta contestação de atores estadocêntricos (Rhoades & Welsh, 2019).

16 http://un.china-mission.gov.cn/eng/chinaandun/securitycouncil/thematicissues/civilians_ac/

Tabela 3. Amostras de codificação.

Discurso	Data	Uso do termos-chave
D1	2022-01-25	“The countries concerned bear the <i>primary responsibility for protecting civilians</i> . The international community should respect the sovereignty of these countries, heed their views, and help strengthen their capacity to protect civilians and provide basic services in light of their national conditions.”
D2	2021-05-25	According to the Charter of the United Nations and the international law, the PoC responsibility lies first and foremost with the governments concerned . In implementing Security Council resolutions, full consideration should be given to the characteristics and specific circumstances of each conflict situation, and <i>the sovereignty</i> and legitimate concerns of the countries in question should be respected .
D3	2021-04-28	“Governments of conflict-affected countries should assume the <i>primary responsibility for the protection of</i> objects indispensable to the survival of the civilian population (...). The international community should respect the sovereignty of host countries, focus on their needs, hear their views and help them build up their capacity to operate and protect infrastructure on their own.”
D4	2020-05-27	“ national governments must bear the primary responsibility to protect their civilians. UN peacekeeping operations should work closely with governments and follow strictly their mandate when fulfilling the responsibility to protect civilians. UN agencies and other humanitarian institutions need to engage actively with governments of countries concerned and respect their sovereignty .”
D5	2018-05-22	“Governments have the <i>primary responsibility for protecting their civilians</i> . The international community can provide constructive assistance, but it cannot replace the role of the Government of the country concerned.”

Fonte: elaboração própria

Entre 2018 e 2022, 7 discursos oficiais foram feitos pelo governo chinês nos debates sobre PoC. Em 5 houve alguma menção direta à R2P – seja na forma literal do termo *responsibility to protect*, seja nas derivações, como *responsibility*

for protecting. Isso indica que a China usa o fórum para fazer inserções, mesmo que indiretamente, sobre suas visões acerca da norma, características do seu comportamento norm-shaper, o que responde a primeira questão feita nesse artigo. Na verdade, a pesquisa anterior, focado nas discussões nos fóruns e documentos específicos sobre R2P, já dava indícios disso (Ribeiro et al., 2020). Mesmo a PoC tendo sido usada apenas de forma subsidiária naquela pesquisa, com foco em posicionamentos até o ano de 2017, sem detalhá-los, já havia uma expectativa de que Pequim fizesse uso dela. Em certa medida, esses resultados passados motivaram este artigo.

Para este trabalho, a primeira pergunta é apenas para preparar a análise qualitativa. O mais interessante, neste artigo, portanto, não é o “se”, mas o “como?”. A pergunta dois, voltada para o “como?”, é respondida quando se olha a estrutura textual em que a construção *responsibility to protect* (e derivações) é utilizada, como disposto na tabela acima. Todas as vezes que a China usa a construção, ela coloca em uma estrutura similar da que é feita quando discute R2P nos fóruns específicos: a ideia de responsabilidade é direcionada da sociedade internacional, para o Estado. Sendo atores externos meros assistentes para que o Estado cumpra a responsabilidade que é considerada *primária* dele.

Dos 5 posicionamentos, em 4 Pequim literalmente enfatiza que a R2P

é responsabilidade *primária* dos Estados, e que a sociedade internacional deve prestar assistência o Estado em que ocorram eventos relacionados com a norma. No único posicionamento em que o termo *primária* não foi utilizado, a China usou uma construção ainda mais enfática: no discurso feito em 2021, ela afirma que a responsabilidade de proteger civis é acima de tudo do Estado (*first and foremost*) (D2). Essa visão chinesa está em plena consonância com a concepção pluralista. Os Estados pluralistas procuram enfatizar o papel dos próprios Estados com atores centrais (Allison, 2013). Em relação à R2P, como Rhoads e Welsh apontaram, países com esse traço buscam enfatizar uma abordagem estadocêntrica da norma, em oposição a uma visão centrada no indivíduo (Rhoads & Welsh, 2019). A partir disso, a pergunta 2, que busca saber como os chineses utilizam o termo R2P, confirmam o enquadramento na quarta categoria da tabela 2.

O terceiro passo da análise de conteúdo é ver se as demais categorias identificadas no trabalho anterior (Ribeiro et al., 2020) também aparecem de modo conexo ao emprego da norma. Nesse sentido, a tabela 3 mostra que soberania também é bastante utilizada. Na verdade, se a posição da China ao aplicar R2P mantém a sua coerência estadocêntrica nos debates sobre PoC, é natural que ela tenha essa postura soberanista. O mais relevante aqui é perceber que ela não apenas enfatiza a responsabilidade *primária* do Estado,

mas usa literalmente o a construção *respeitar a soberania* um pouco antes ou logo após o uso do termo responsabilidade de proteger – 4 dos 5 posicionamentos contém a expressão de forma literal.

Das outras duas categorias pluralistas, apenas a de direito internacional surge em parágrafo em que o termo responsabilidade de proteger é remetido. Ela é justamente utilizada na frase mais enfática sobre a centralidade do Estado, afirmando que “com base na Carta da ONU e no direito internacional, a responsabilidade de proteger civis cabe, acima de tudo, ao governo do país em questão” (D2). O uso do direito internacional por Estados pluralistas, como demonstrado na tabela 2, é feito muito mais para resguardar esses Estados, reforçando princípios como a soberania e não-intervenção.

Como lembra Robert Jackson, em uma concepção de sociedade internacional pluralista, o direito internacional é caracterizado, sobretudo, por preceitos negativos consensuais, como respeito à independência dos Estados e o dever de evitar entrar nos assuntos domésticos de Estados soberanos (princípio da não-intervenção). É uma interpretação minimalista (Jackson, 2005).

Em resumo, esse caso indica que a China pratica uma estratégia com base em jogos de multiníveis em relação à R2P. Portanto, há indícios claros de uma estratégia de contestação sistemática.

Como o contestador construtivo, ao utilizar “responsabilidade de proteger” nos seus posicionamentos, ao menos dois aspectos se destacam para esse artigo. Em primeiro lugar, ao empregar a norma, os chineses reconhecem que ela está institucionalizada, e simplesmente negá-la não é uma postura adequada. No ciclo normativo de Finnemore e Sikkink, a R2P já rompeu a barreira de institucionalização e se consolidou dentro da ONU (Finnemore & Sikkink, 1998).

Por outro lado, os chineses também reconhecem que há disputas de interpretações acerca da norma. Cientes disso, por meio de intervenções discursivas, eles buscam aplicar uma contestação que revela *meaning-in-use* (Wiener, 2004), direcionando o que eles entendem por estar de acordo com a norma (*compliance*) em práticas internacionais. Especificamente, Pequim utiliza a bagagem normativa (Wiener & Puetter, 2009) pluralista, retomando termos normativos relacionados com a soberania, com o intuito de consolidar uma interpretação centrada no Estado, ao invés de nas pessoas (Rhoads & Welsh, 2019). Ao extrapolar elementos de contestação para fóruns relacionados, os chineses demonstram que sua contestação é estratégica e sistemática.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo mostrou primeiramente a evolução da R2P, desde os problemas que orientaram a formulação do conceito, em antecedentes pré-institucionais até a o atual processo que busca consolidar a norma na esfera da ONU. Se, em certa medida, é possível afirmar que a norma está institucionalizada no âmbito da organização, observou-se também que esse não se trata de um processo linear.

A evolução da R2P é permeada, de um lado, pelo empenho de atores que buscam ampla e rápida consolidação (traduzindo na pressão da estrutura internacional); e, de outro, por aqueles que pregam maior cautela nesse processo. Na prática, essas duas questões puderam ser bem vistas a partir do caso da Líbia. Nele, a aplicação desmedida trouxe novos desafios e reforçou ceticismos.

No processo de evolução da norma, as potências emergentes passaram a exercer papel essencial. Com o rearranjo de poder internacional, Estados do Sul Global mais expressivos se consolidaram como agentes importantes na governança internacional. Inclusive com maior coordenação entre eles, como foi o caso dos BRICS. A resistência perante a R2P se dá sobretudo por considerar que ela poderia ser instrumento de ingerência de potências ocidentais para impor seus valores e satisfazer interesses egoísticos.

Contudo, as potências emergentes, como a China, não agem simplesmente com intuito de frustrar a norma. Se elas não vêm aceitando todas as formas de interpretação propostas pelos empreendedores normativos, elas também não podem ser vistas como simples *norm-rejecters*. Potências como a China seriam, na verdade, *norm-shapers*.

Nesse artigo, utilizou-se uma literatura construtivista sobre normas internacionais para situar teoricamente a R2P, descrever sua evolução institucional e situar conceitualmente contestação. Esse aporte teórico foi combinado com a Escola Inglesa. Mais precisamente, a concepção de pluralismo presentes naquela teoria. Com base em trabalhos anteriores (Ribeiro, 2020; Ribeiro et al., 2020), partiu-se da ideia de que, ao se centrar em torno da soberania, potências do Sul Global, como a China, seriam *norm-shapers* pluralistas.

O pluralismo é um arcabouço teórico elaborado para explicar um tipo específico de sociedade internacional, aquela que adota as estruturas básicas da Paz de Westphalia. A sociedade pluralista é uma sociedade que entrou em acordo sobre normas e regras mínimas para a manutenção da ordem internacional. Nela, a igualdade soberana, não-intervenção e integridade territorial são elementos basilares. Contrastando com ela estaria a solidarista.

Enquanto a pluralista é focada nos Estados soberanos, a solidarista é centrada muito mais em torno dos indivíduos.

O uso da força para a proteção de civis em outros Estados, quando os governos desses não autorizam as operações (muitas vezes sendo os principais perpetradores) é encaixada como sendo um solidarismo coercitivo (Hurrell, 2007). Isso fere a ideia tradicional de soberania. Países como a China assumiriam então a função de conter esse processo.

Diferente do pensamento liberal de que o indivíduo deve ser protegido contra as interferências do poder estatal, os chineses entendem que o Estado é o principal protetor dos civis. A China ainda possui problemas quanto à integração do seu território. Possui importantes zonas com movimentos que contestam a autoridade chinesa, como na região de Xianjin, Hong Kong e próprio Tibet. Assim como há a situação complexa de Taiwan. Questões como essas ajudam a esclarecer o fato de a China ser muito sensível quanto à movimentos externos que procuram usar

os direitos humanos com justificativa para relativizar a soberania tradicional.

A China não só contesta a R2P em fóruns e documentos específicos sobre a norma. Este artigo aponta para uma estratégia sistemática de Pequim, que transborda para outros fóruns. Foi visto que a contestação pluralista é utilizada também nos debates sobre Proteção de Civis em Conflitos Armados, mostrando uma tendência a praticar uma espécie de jogo de multiníveis.

Mesmo com esses resultados iniciais, este artigo possui claras limitações. Uma delas é quanto ao número de discursos encontrados no fórum estudado. Portanto, ele é muito mais um exercício teórico, do que um rigoroso teste de teoria. É um primeiro exercício para compreender o comportamento estratégico sistemático multinível. Estudos futuros são necessários para ver se a China usa isso em outros debates, como na estrutura do Conselho de Direitos Humanos, bem como se ela se sustenta ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58(02). <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>
- Allison, R. (2013). *Russia, the West, and military intervention* (First edition). Oxford University Press.
- Añaños Meza, M.C. (2013). La intervención militar autorizada de las Naciones Unidas en Libia: ¿un precedente de la

- “responsabilidad de proteger”? *Estudios Internacionales*, 45(174), 27–58. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.26995>
- Axelrod, R., & Keohane, R.O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226–254. <https://doi.org/10.2307/2010357>
- Ayoob, M. (2004). Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 10(1), 99–118. <https://doi.org/10.1163/19426720-01001009>
- Bull, H. (2002). *A sociedade anárquica: Um estudo da ordem política mundial*. Editora Universidade de Brasília.
- Buzan, B. (2004). *From international to world society? English school theory and the social structure of globalisation*. Cambridge University Press.
- Cassin, K., & Zyla, B. (2021). The End of the Liberal World Order and the Future of UN Peace Operations: Lessons Learned. *Global Policy*, 12(4), 455–467. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12993>
- Checkel, J.T. (1999). Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. *International Studies Quarterly*, 43(1), 84–114. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00112>
- Cooper, A.F., & Flemes, D. (2013). Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: An introductory review. *Third World Quarterly*, 34(6), 943–962. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.802501>
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society* (1a edição). Cornell University Press.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887–917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Fonseca, P.C.D., Paes, L.D.O., & Cunha, A.M. (2016). The concept of emerging power in international politics and economy. *Revista de Economia Política*, 36(1), 46–69. <https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n01a04>
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Free Press; Maxwell Macmillan Canada; Maxwell Macmillan International.
- Glanville, L. (2013). Intervention in Libya: From Sovereign Consent to Regional Consent. *International Studies Perspectives*, 14(3), 325–342. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2012.00497.x>
- Henkin, L. (1979). *How nations behave: Law and foreign policy* (2d ed). Published for the Council on Foreign Relations by Columbia University Press.
- Hofmann, G. P. (2015). R2P Ten Years on: Unresolved Justice Conflicts and Contestation. *Global Responsibility to Protect*, 7(3–4), 275–299. <https://doi.org/10.1163/1875984X-00704004>
- Hurd, I. (1999). Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, 53(2), 379–408. <https://doi.org/10.1162/002081899550913>
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, liberalism and global order: What space for would-be great powers?

- International Affairs*, 82(1), 1–19. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00512.x>
- Hurrell, A. (2007). *On global order: Power, values, and the constitution of international society*. Oxford University Press.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, Evans, G. J., Sahnoun, M., & International Development Research Centre (Canada) (Orgs.). (2001). *The responsibility to protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. International Development Research Centre.
- Jackson, R.H. (2005). *The global covenant: Human conduct in a world of states* (Reprint). Oxford University Press.
- Kaldor, M. (2007). *Human security: Reflections on globalization and intervention*. Polity.
- Katzenstein, P.J. (1996). *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. Columbia university press.
- Krasner, S.D. (1982). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185–205. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>
- Krasner, S.D. (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press.
- Kratochwil, F. (1987). Norms and Values: Rethinking the Domestic Analogy. *Ethics & International Affairs*, 1, 135–159. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.1987.tb00519.x>
- Linklater, A., & Suganami, H. (2006). *The English school of international relations: A contemporary reassessment*. Cambridge University Press.
- Mesquita, R., & Almeida Medeiros, M. D. (2016). Legitimising Emerging Power Diplomacy: An Analysis of Government and Media Discourses on Brazilian Foreign Policy under Lula. *Contexto Internacional*, 38(1), 385–432. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100011>
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramirez, F. O. (1997). World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, 103(1), 144–181. <https://doi.org/10.1086/231174>
- Morris, J. (2013). Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum. *International Affairs*, 89(5), 1265–1283. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12071>
- Quinton-Brown, P. (2023). Two Responsibilities to Protect. *Millennium: Journal of International Studies*, 030582982211389. <https://doi.org/10.1177/03058298221138944>
- Rhoads, E. P., & Welsh, J. (2019). Close cousins in protection: The evolution of two norms. *International Affairs*, 95(3), 597–617. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz054>
- Ribeiro, M.M.L.A. (2019). Soberania e responsabilidade internacional humanitária: Avaliando o processo de ajuste normativo no âmbito da ONU. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 30, 199–234. <https://doi.org/10.1590/0103-335220193006>
- Ribeiro, M.M.L.A. (2020). R2P and the Pluralist Norm-shapers. *Contexto Internacional*, 42(1), 9–29. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2019420100001>
- Ribeiro, M.M.L.A., De Almeida Medeiros, M., & Leite, A.C.C. (2020). China's Engagement with R2P: Pluralist Shaper? *Global Responsibility*

- to Protect, 12(3), 271–298. <https://doi.org/10.1163/1875-984X-20200001>
- Ribeiro, M., Mesquita, R., & Lyra, M. (2021). “The Use of Force Should Not Be Our First, But Our Last Option”—Assessing Brazil’s Norm-Shaping Towards Responsibility to Protect. *Global Society*, 35(2), 207–228. <https://doi.org/10.1080/13600826.2020.1765741>
- Risse-Kappen, T., Ropp, S.C., & Sikkink, K. (Orgs.). (1999). *The power of human rights: International norms and domestic change*. Cambridge University Press.
- Rotmann, P., Kurtz, G., & Brockmeier, S. (2014). Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect. *Conflict, Security & Development*, 14(4), 355–377. <https://doi.org/10.1080/14678802.2014.930592>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. SAGE.
- Sil, R., & Katzenstein, P.J. (2010). *Beyond paradigms: Analytic eclecticism in the study of world politics*. Palgrave Macmillan.
- Welsh, J.M. (2014). Implementing the “Responsibility to Protect”. Em A. Betts & P. Orchard (Orgs.), *Implementation and World Politics* (p. 124–143). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198712787.003.0007>
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.
- Wheeler, N. J. (2010). *Saving strangers: Humanitarian intervention in international society* (Reprint). Oxford Univ. Press.
- Wiener, A. (2004). Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure of World Politics. *European Journal of International Relations*, 10(2), 189–234. <https://doi.org/10.1177/1354066104042934>
- Wiener, A. (2009). Enacting meaning-in-use: Qualitative research on norms and international relations. *Review of International Studies*, 35(1), 175–193. <https://doi.org/10.1017/S02620210509008377>
- Wiener, A. (2014). *A Theory of Contestation* (1st ed. 2014). Springer Berlin Heidelberg : Imprint: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-55235-9>
- Wiener, A., & Puetter, U. (2009). The Quality of Norms Is What Actors Make of It: Critical Constructivist Research on Norms. *Journal of International Law and International Relations*, 5(1), 1–16.
- Williams, P.D. (2016). *The R2P, Protection of Civilians, and UN Peacekeeping Operations* (A. J. Bellamy & T. Dunne, Orgs.; Vol. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198753841.013.28>
- Xiaoyu, P. (2012). Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. *The Chinese Journal of International Politics*, 5(4), 341–367. <https://doi.org/10.1093/cjip/pos017>