UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

TAMYA ROCHA REBELO

A atuação das Organizações Não Governamentais no Conselho de Segurança das Nações
Unidas: os casos das agendas temáticas sobre Crianças e Mulheres

São Paulo
2017

TAMYA ROCHA REBELO

A atuação das Organizações Não Governamentais no Conselho de Segurança das Nações
Unidas: os casos das agendas temáticas sobre Crianças e Mulheres

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais do Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de São
Paulo para a obtenção do título de Doutor em
Ciências.

Área de Concentração: Cultura e Questões
Normativas nas Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Rossana Rocha Reis

Versão corrigida.

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações
Internacionais e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, documentos
impresso e eletrônico.

São Paulo
2017

Rebelo, Tamyá Rocha

A atuação das Organizações Não Governamentais no Conselho de Segurança das Nações Unidas : Os casos das agendas temáticas sobre Crianças e Mulheres / Tamyá Rocha Rebelo -- Orientadora: Rossana Rocha Reis. São Paulo: 2017.

269 p., il.

Tese (Doutorado) - Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo.

1. Organização Não Governamental. 2. Conselho de Segurança das Nações Unidas. 3. Crianças . 4. Mulheres. I. Reis, Rossana Rocha. II. Título.

CDD 352.106

FOLHA DE APROVAÇÃO

REBELO, Tamyá Rocha. A atuação das Organizações Não Governamentais no Conselho de Segurança das Nações Unidas: os casos das agendas temáticas sobre Crianças e Mulheres. 2017. 269 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Orientadora: Profª. Dra. Rossana Rocha Reis
Universidade de São Paulo
Departamento de Ciência Política

Profª. Dra. Janina Onuki
Universidade de São Paulo
Instituto de Relações Internacionais

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa
Universidade de São Paulo
Departamento de Ciência Política

Prof. Dra. Suzeley Kalil Mathias
Universidade Estadual de São Paulo
Departamento de Relações Internacionais

Prof. Dr. Bruno Boti Bernardo
Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais

Ao Artur, companheiro de vida e de alma.

Aos meus pais, o porto seguro.

AGRADECIMENTOS

Ao Artur, a quem me faltam palavras para agradecer pelo apoio irrestrito ao longo de mais esta jornada acadêmica, nem sempre afeita a glórias. Obrigada pelo incentivo, paciência, amor, mas, acima de tudo, por me fazer crer, a todo momento, que juntos somos mais fortes.

A meus pais, Maria Alice e Luiz Rebelo (*in memoriam*), por me ensinarem o valor dos estudos, pelo exemplo de afeto e união, e por mostrarem que, com trabalho e persistência, sonhos podem virar realidade. A vocês, toda minha gratidão.

Aos familiares, por compreenderem, durante anos, minhas ausências. Em especial, a meus queridos irmãos, Tássia e José, pelos cuidados e torcida para o sucesso desta tese, e a minha “tia” Rosa, pelo carinho de sempre.

À minha orientadora, Prof. Dra. Rossana Reis, pela orientação, conselhos e reflexões desde o início do doutorado.

À Kathryn Sikkink, pelo apoio integral à pesquisa desenvolvida e por todos os ensinamentos, profissionais e pessoais, durante nosso convívio.

Aos membros da banca, por aceitarem a proposta de contribuir para a construção de conhecimento sobre um assunto pouco explorado no Brasil.

Aos professores do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, em especial a Cristiane Lucena, Rafael Villa e Janina Onuki, pela dedicação e estímulo.

Aos meus entrevistados, por compartilharem seu tempo e seu conhecimento.

À equipe do *Carr Center for Human Rights Policy*, pela calorosa acolhida, boa vontade e colaboração durante meu estágio de pesquisa na *Harvard Kennedy School of Government*.

Meu muito obrigado aos colegas do doutorado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, que acompanharam de perto essa trajetória, compartilhando momentos de desespero e alegrias. Em especial, às queridas amigas Mônica e Mariana, pelas risadas gostosas e confidências entre “estresses” e almoços. Às Dani Gave e Dani Sampaio, pelo carinho. A Flávio e Raquel, pelas valiosas trocas de ideias sobre os rumos desta tese.

Aos “amiguinhos unidos”, Peterson, Ana e Kelly, que ouviram queixas, compartilharam dos sucessos e fracassos e nunca me deixaram desistir.

Aos queridos Miriam e Gustavo, pelos passeios e discussões que deixaram a vida mais alegre.

Agradeço aos colegas do corpo docente do Centro Universitário Belas Artes, que se tornaram amigos e ajudaram com sugestões, comentários e apoio ao longo dessa caminhada: Rodolfo, Luciene, Helton e Demétrius.

Meus mais sinceros agradecimentos à Fundação Fulbright e à Capes, pela bolsa de estudos de doutorado sanduíche na Harvard University, que permitiu a realização desta pesquisa.

À equipe da Secretaria do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, em especial à Gisele e Anderson, pela atenção e paciência durante esses anos.

“But as Heroditus said, “You can never step into the same river twice”, and you can never step into the same Security Council twice. It’s constantly changing and evolving”.

Kishore Mahbubani

(embaixador de Cingapura para o Conselho de Segurança, 2014)

RESUMO

REBELO, Tamyá Rocha. A atuação das Organizações Não Governamentais no Conselho de Segurança das Nações Unidas: os casos das agendas temáticas sobre Crianças e Mulheres. 2017. 269 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

O objetivo central desta tese é o de analisar a participação de Organizações Não Governamentais (ONGs) internacionais nas políticas do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) voltadas às agendas temáticas Crianças e Mulheres. Com base no estudo de duas coalizões, *Watchlist on Children and Armed Conflict* e *NGO Working Group on Women, Peace and Security*, busca-se examinar o panorama político e normativo que condiciona a atuação das ONGs, bem como as estratégias específicas utilizadas por elas para adentrar no domínio de paz e segurança internacionais. Pretende-se discutir se as ONGs estão presentes nas discussões do órgão e, caso afirmativo, em que medida suas estratégias influenciam as decisões estatais. A metodologia empregada foi a análise dos documentos divulgados pelas coalizões e das resoluções aprovadas pelo CSNU. Além disso, foram realizadas entrevistas com funcionários das coalizões e das missões estatais para entender como funcionam as relações entre as ONGs e o CSNU. A partir das perguntas de pesquisa e da metodologia empregada, o estudo discutiu proposições teóricas sobre a possibilidade de os atores não estatais interferirem nas deliberações intergovernamentais. Sugere-se que o enquadramento das ideias e normas, a formação de coalizões e a mobilização por meio de redes de advocacia criam estímulos que aumentam as chances de os ativistas influenciarem as decisões dos Estados-membros do CSNU. As conclusões desta tese permitem considerar, de um lado, a participação das ONGs num espaço tradicionalmente fechado a sua presença e, de outro, o desenvolvimento do CSNU, com destaque às adaptações que viabilizaram uma maior aproximação com as ONGs.

Palavras-chave: Organizações Não Governamentais. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Segurança Humana. Crianças. Mulheres.

ABSTRACT

REBELO, Tamya Rocha. Non-Governmental Organizations' role in the United Nations Security Council: the thematic debates on Children's and Women's issues. 2017. 269 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

The aim of this thesis is to analyze the participation of international Non-Governmental Organizations (NGOs) in the policies of the United Nations Security Council on Children's and Women's issues. Based on the study of two coalitions, Watchlist on Children and Armed Conflict and NGO Working Group on Women, Peace, and Security, it seeks to examine the political and normative framework that conditions the performance of NGOs. Furthermore, it looks at specific strategies used by them to enter into the field of international peace and security. The intention is to verify if NGOs are present in the discussions of this body and, if so, to what extent they influence state's decisions. From these research questions, the study discusses theoretical propositions about the possibility of non-state actors' interference in intergovernmental deliberations. It suggests that framing of ideas and norms, the formation of coalitions and the mobilization through advocacy networks increase the likelihood of an impact on the decisions of member states. The conclusions allow us, firstly, to reflect upon the participation of NGOs in a space traditionally closed to their presence and, secondly, to visualize the development of the UNSC, highlighting some adaptations that led to a greater proximity with NGOs.

Keywords: Non-Governmental Organizations. United Nations Security Council. Human Security. Children. Women.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Mudanças na composição do CSNU antes e após 1965	66
Quadro 2 - Possíveis tipos de ameaças de segurança humana	86
Quadro 3 - Menções às ONGs no Debate Aberto realizado em 29 junho de 1998 sobre o tema Crianças	137
Quadro 4 - Evolução da agenda Crianças e Conflitos Armados	139
Quadro 5 - Resoluções sobre CAAC e respectivos países-líderes (2006-2015) .	146
Quadro 6 - Enquadramento proteção.....	153
Quadro 7 - Evolução da agenda Mulheres, Paz e Segurança	189
Quadro 8 - Enquadramentos normativos aplicados pelo NGOWG/WPS	198

LISTA DE ABREVIATURAS

CAAC	Crianças e Conflitos Armados
CAT	Convenção contra a Tortura
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CPA	<i>Comprehensive Peace Agreement</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSW	Comissão Sobre o <i>Status</i> da Mulher
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DDRRR	Desarmamento, Desmobilização, Repatriação, Reintegração e Remanejamento
DPKO	Departamento de Operações de Paz
ECOSOC	Assembleia Geral e Conselho Econômico e Social
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FARDC	Soldados das Forças Armadas Congolesas
MAPs	Pontos Mensais de Ação
MINUSMA	Missão de Estabilização Multidimensional Integrada no Mali
MPS	Mulheres, Paz e Segurança
MRM	Monitoramento e Relatos
NGOWG/SC	<i>NGO Working Group on the Security Council</i>
NGOWG/WPS	<i>NGO Working Group on Women, Peace and Security</i>
OEWG	Grupo de Trabalho de Composição Aberta
OIG	Organização Intergovernamental
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSAGI	Escritório do Conselho Especial sobre Questões de Gênero
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OSRSG-CAAC	Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para as Crianças e os Conflitos Armados
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNUD	Programa de Desenvolvimento da ONU
RATs	Redes de Advocacia Transnacionais

RI	Relações Internacionais
UNAMA	Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão
UNAMID	Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
UNMIN	Missão das Nações Unidas no Nepal
UNMISS	Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste
WATCHLIST	<i>Watchlist on Children and Armed Conflict</i>
WILPF	<i>Women's International League for Peace and Freedom</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E AS ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	29
1.1 A DIFUSÃO DE NORMAS E O ENQUADRAMENTO NORMATIVO	36
1.2 A FORMAÇÃO DE COALIZÕES	45
1.3 A PARCERIA COM ALIADOS ESTRATÉGICOS.....	51
1.4 A ESTRUTURA DE OPORTUNIDADE POLÍTICA	56
1.5 RESUMO DAS VARIÁVEIS	59
CAPÍTULO 2 - O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS.....	63
2.1 ASPECTOS FORMAIS DO CSNU	63
2.1.1 A composição	65
2.1.2 O veto	67
2.1.3 Os métodos de trabalho	70
2.2 O CSNU NO CONTEXTO DE CRISE DE LEGITIMIDADE.....	73
2.3 AS DINÂMICAS DOS ANOS 1990.....	81
2.3.1 Segurança humana e o CSNU	85
2.3.2 A pressão dos Estados-membros	88
2.4 MUDANÇAS PROCEDIMENTAIS E A PARTICIPAÇÃO DAS ONGs....	95
2.5 CONCLUSÃO	100
CAPÍTULO 3 - AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS.....	101
3.1 A POSSE DE INFORMAÇÕES ESPECIALIZADAS	106
3.2 O <i>NGO WORKING GROUP ON THE SECURITY COUNCIL</i> : UM NOVO ESTILO DE PARCERIA?.....	112
3.3 AS ONGs INTERNACIONAIS NAS AGENDAS TEMÁTICAS DO CSNU SOBRE CRIANÇAS E MULHERES	125
CAPÍTULO 4 - A <i>WATCHLIST ON CHILDREN AND ARMED CONFLICT</i> E A AGENDA CRIANÇAS E CONFLITOS ARMADOS DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS.....	130
4.1 A CONJUNTURA NORMATIVA: DA DISCUSSÃO HUMANITÁRIA À AGENDA DE PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAL	131
4.2 OS CONTEXTOS POLÍTICO E INSTITUCIONAL	139
4.3 A FORMAÇÃO DA COALIZÃO <i>WATCHLIST ON CHILDREN AND ARMED CONFLICT</i>	148

4.4 O ENQUADRAMENTO.....	152
4.5 A MOBILIZAÇÃO EM REDE	163
4.5.1 As ONGs e o Escritório do Representante Especial das Nações Unidas para as Crianças e os Conflitos Armados	165
4.5.2 A <i>Watchlist</i> e as delegações estatais	169
4.5.3 A <i>Watchlist</i> e a UNICEF	177
4.6 CONCLUSÃO	179
 CAPÍTULO 5 - O <i>NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY</i> E A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA DO CSNU	181
5.1 O CSNU E O DEBATE TEMÁTICO SOBRE MULHERES E GÊNERO ..	181
5.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O QUADRO NORMATIVO INTERNACIONAL	189
5.3 A FORMAÇÃO DO <i>NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY</i>	192
5.4 O ENQUADRAMENTO.....	197
5.5 A MOBILIZAÇÃO EM REDE	207
5.5.1 O NGOWG/WPS e as delegações estatais.....	208
5.5.2 O NGOWG/WPS e as agências especializadas da ONU	215
5.6 CONCLUSÃO	217
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	219
 REFERÊNCIAS.....	232
 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	254
 APÊNDICES	262

INTRODUÇÃO

Uma característica notável da política global contemporânea é a interação entre instituições estatais e organizações não governamentais (ONGs)¹ internacionais². A aproximação entre dois atores políticos, de naturezas distintas, produz certas expectativas quanto às formas e aos meios escolhidos para uma atuação em conjunto. Isto é, como podem as ONGs interferir nos processos políticos globais? Quais as formas de interação entre ONGs internacionais e instituições intergovernamentais? Por que atores não estatais, como as ONGs, buscam interferir em espaços criados para tratar de problemas comuns a países? Por meio de que canais e com quais recursos as ONGs operam internacionalmente? Elas conseguem ampliar seu escopo de atuação? A partir de perspectivas teóricas e empíricas diversas, estudos buscaram dar respostas a essas questões, notando o crescente envolvimento de ONGs nas práticas globais, particularmente nas áreas de desenvolvimento, meio ambiente e direitos humanos (JOACHIM; LOCHER, 2008; STEFFEK, 2013; TALLBERG et al., 2013).

Ainda que possa ser situada neste debate, a presente tese possui um foco específico: o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O CSNU é um dos seis órgãos principais da Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização intergovernamental (OIG) criada em 1945, no pós-Segunda Guerra Mundial. Como parte do sistema ONU, sua missão central é a de zelar pela paz e evitar a recorrência das guerras, sendo a única instância que pode, legalmente, autorizar o uso da força militar para estes objetivos. Tornou-se, a partir deste

¹ A terminologia ONGs tem sido amplamente utilizada para se referir a todas aquelas não estabelecidas por acordo intergovernamental, ou seja, não estatal. A base jurídica do relacionamento do Conselho Econômico e Social da ONU e as ONGs é o artigo 71 da Carta das Nações Unidas. O artigo 71 da Carta estabelece: “O Conselho Econômico e Social pode tomar providências adequadas para a consulta de organizações não governamentais que se ocupem de assuntos da sua competência. Esses arranjos podem ser feitos com organizações internacionais e, se for caso disso, com organizações nacionais após consulta do membro das Nações Unidas interessado”. As relações consultivas foram temporariamente concedidas pela Resolução 2/3, 21 de junho de 1946, 2ª sessão, e, em seguida, consolidada na Resolução do ECOSOC em 288 B (X) em fevereiro de 1950.

² Embora este seja um conceito elástico, podendo também abarcar as organizações nacionais, a tese restringe a definição às organizações que desenvolvem atividades internacionais, com teor não lucrativo e alcance além de seu Estado (sede nacional) (ONU-ECOSOC, 1968). A Resolução 1296 (XLIV) de 1968 coloca forte ênfase no estabelecimento dos contatos entre as ONGs internacionais, apontando que se espera que as ONGs nacionais apresentem suas visões por meio das ONGs internacionais das quais fazem parte. Consta, no parágrafo 9, que “*National organizations shall normally present their views through international non-governmental organizations to which they belong. It would not, save in exceptional cases, be appropriate to admit national organizations which are affiliated to an international non-governmental organization covering the same subjects on an international basis. National organizations, however, may be admitted after consultation with the Member State concerned in order to help achieve a balanced and effective representation of non-governmental organizations reflecting major interests of all regions and areas of the world or where they have special experience upon which the Council may wish to draw.*”

mandato, uma, se não a principal, instituição internacional³ voltada à garantia da segurança no plano global.

Além disso, por conta de características específicas, o CSNU ganha destaque face aos demais órgãos da ONU. Composto por cinco membros permanentes (com direito a veto sobre questões substanciais) e 10 membros com mandatos de dois anos (eleitos pela Assembleia Geral), suas decisões são vinculantes a todos os membros da organização (artigo 25 da Carta das Nações Unidas) (ONU, 1945). No que se refere à agenda de trabalho, historicamente, as ameaças à paz e segurança internacionais foram interpretadas, quase que exclusivamente, nos termos de situações de conflitos entre Estados. Em decorrência disto, as atividades do CSNU mantiveram-se, por muito tempo, restritas à política externa estatal, principalmente dos mais poderosos.

Tendo em mente o exposto, é importante reconhecer que uma análise da participação das ONGs neste órgão se apresenta como um objeto de estudo desafiador. Boa parte dos trabalhos anteriores examinou a participação das ONGs em espaços mais abertos à sua presença, a exemplo de conferências especializadas, Assembleia Geral e Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Nestas pesquisas, há uma impressão de que as ONGs avançam uma agenda normativa, propõem novas ideias e mobilizam o apoio público para moldar o comportamento estatal. Sua interação com temas de segurança internacional, entretanto, aparece em segundo plano. Essa escassa atenção pode ser atribuída, em parte, à referida observação de que, na seara das relações internacionais, os tópicos de segurança internacional foram considerados de interesse particular a atores estatais.

Pouco se sabe, logo, sobre as possibilidades de participação das ONGs em instituições formalmente fechadas à sua participação, o que instiga várias perguntas sobre o assunto: as ONGs estão presentes em instituições de segurança internacional? Como é a interação entre ONGs e CSNU? Por que os Estados permitem a presença de atores não estatais no domínio tradicionalmente restrito a soberanos? Por meio de que canais e com quais recursos as ONGs buscam influenciar as políticas do órgão?

Indagar sobre a existência de uma relação de parceria entre ONGs e membros do CSNU geralmente causa desconfiança em muitos acadêmicos e tomadores de decisão, pois historicamente as ONGs se relacionaram com outros dois órgãos da ONU, a Assembleia Geral

³ Por instituição internacional, a tese aceita a definição de Simmons e Martin (2002, p. 259) de que se trata de um conjunto de regras destinadas a governar o comportamento no plano internacional, estipulando as formas pelas quais os atores podem se relacionar. Logo, parte-se da compreensão de que as decisões tomadas pelo CSNU vão nortear as ações de atores internacionais no que se refere a assuntos de segurança internacional.

e/ou o ECOSOC. Niemetz (2013, p. 67) relata que, ao mencionar seu interesse no envolvimento das ONGs no âmbito do CSNU para um representante do Secretariado da ONU, em Nova Iorque, a reação imediata foi: “Mas as ONGs estão na Assembleia Geral!”. O mesmo tipo de atitude se revelou inúmeras vezes quando da condução da pesquisa para esta tese. Algumas possíveis explicações para esse estranhamento decorrem, evidentemente, da maneira como as ONGs estão organizadas dentro das Nações Unidas. O acesso formal ocorre somente após a obtenção de *status* consultivo, atribuído pelo ECOSOC e, na maioria dos casos, para atuar em discussões e projetos voltados a aspectos sociais, econômicos, ambientais e de direitos humanos.

A forma como se desenvolveu a literatura sobre o CSNU também contribui para o pouco conhecimento sobre essa interação. Boa parte dos trabalhos sobre o órgão é voltada à análise das decisões tomadas pelos Estados soberanos, unidades independentes e com autoridade máxima na condução da política externa. Estas análises partem das premissas de que os Estados percebem uns nos outros a ameaça, e a anarquia é uma condição inerente à ordem, o que torna a estrutura da instituição o reflexo dos interesses dos países mais poderosos. Explicações como estas, usadas em grande medida para entender os processos decisórios do CSNU, responderam aos questionamentos de um mundo onde a política internacional era vista como resultado dos interesses de Estados.

A participação de maneira mais intensa de atores não estatais no pós-Guerra Fria, notadamente as ONGs, colocou em xeque tal paradigma centrado nas relações interestatais. A ideia do controle político absoluto do Estado foi perdendo força, principalmente diante da formação de arranjos colaborativos entre atores estatais e não estatais. Alguns estudos quanto à influência exercida por ONGs na arquitetura global sustentam que elas conseguem propor temas importantes e influenciar a elaboração de documentos e práticas internacionais, principalmente nas questões de direitos humanos, humanitárias, meio ambiente e desenvolvimento (NIEMETZ, 2013; TRUE-FROST, 2007). O posicionamento é sustentado na premissa de que, por meio de pressão e *lobby*, os atores não estatais conseguem sugerir novas ideias e convencer os Estados acerca de sua importância, bem como moldar a forma como as questões são apresentadas à comunidade internacional (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002). Para esses estudiosos, as ONGs são tratadas como proponentes de novas questões e categorias a Estados e instituições internacionais. Ainda que não possuam significativos recursos materiais, os estudos observam que elas conseguem ingressar nos espaços institucionais e, por vezes, influenciar Estados e organizações, as duas principais vias de interlocução.

Mesmo após o reconhecimento de que as ONGs são atores importantes no cenário internacional, a visão tradicional, que minimiza sua significância em relação aos atores estatais, persiste. Alguns pesquisadores apontam que as ONGs são cooptadas pelos Estados e adaptam-se à linguagem e às estruturas tradicionais das instituições, depois da concessão dos países mais fortes (KRASNER, 1995). Nesse caso, os estudiosos sugerem que o papel dos atores não estatais tem sido superestimado e as restrições estruturais que enfrentam subestimadas. Ainda, há quem sustente que as ONGs avançam agendas particulares dos Estados em troca de financiamento e acesso a espaços institucionais (GRAUBART, 2008). Logo, essa parte da literatura aponta que a difusão do poder para além dos Estados pode significar mais conflitos e menos resolução de problemas.

Diante deste panorama, alguns estudos tentam construir pontos de convergência entre as antigas tradições, que centram suas análises na lógica do ator racional, e as novas proposições, que enfatizam a relevância da participação de atores não estatais nos processos globais, principalmente no avanço de uma agenda normativa. Pautados em evidência empírica, estes trabalhos enfatizam os mecanismos pelos quais as ONGs tentam, podendo conseguir ou não, moldar o comportamento dos Estados e instituições internacionais com as quais se relacionam. O foco destas leituras, no entanto, recai essencialmente sobre as instituições que são mais propensas à interação com as ONGs, principalmente as que possuem pontos de acesso formais ou tratam de temas de direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento.

Os estudos sobre instituições internacionais mais fechadas existem em menor número e são relativamente recentes. De certa forma, a ausência de participação formal das ONGs no CSNU dificulta o entendimento sobre onde, quando e em quais circunstâncias podem surgir estas relações. Como resultado, duas indagações se colocam para a literatura: primeiro, entender “se” e “de que forma” ocorre interação entre ONGs e CSNU e, segundo, desenvolver um modelo analítico que permita identificar as possíveis formas de influência das ONGs nas políticas de segurança internacional. Assim, a contribuição desta tese consiste em avançar em ambos os desafios.

Em primeiro lugar, procurou-se sistematizar dados e informações, direcionando a pesquisa para os locais em que há um envolvimento contínuo das ONGs com os temas de segurança internacional. O intuito não foi o de mapear a presença das ONGs em todos os eventos que tratam de assuntos pertinentes ao órgão, o que nos levaria a incluir casos como os das conferências especializadas sobre minas terrestres, desarmamento e armas pequenas e leves (HILL, 2005). A intenção foi a de delimitar os espaços em que as ONGs estão constantemente envolvidas com membros do órgão em nível político, ou seja, em discussões que ocorrem na sede das Nações Unidas e são seguidas pela publicação de resoluções e/ou notas presidenciais.

Por conta desta delimitação, a tese não analisa de forma extensa o papel das ONGs, bem como seus efeitos, nas atividades do CSNU no campo de ação, isto é, nas regiões afetadas pelos conflitos.

A pesquisa conseguiu identificar a existência de duas coalizões, compostas por ONGs e redes de ONGs, que existem exclusivamente em função das seguintes agendas temáticas do CSNU: Crianças e Conflitos Armados (CAAC) e Mulheres, Paz e Segurança (MPS). A *Watchlist on Children and Armed Conflict* foi criada em 2001 por seis grandes ONGs internacionais das áreas de direitos humanos e humanitário para avançar a agenda CAAC do CSNU. A *NGO Working Group on Women, Peace and Security*, formada em 2000, também composta por grandes ONGs internacionais de direitos humanos e humanitária, atua no sentido de estimular a implementação das diretrizes expostas nos documentos que compõem a agenda MPS. Ambas as coalizões surgiram no início dos anos 2000, estando atuantes e funcionais até o momento da conclusão desta tese (meados de 2017). A existência e duração destas duas coalizões ao longo dos anos é o que permite analisá-las, uma vez que se torna possível acessar seus materiais informativos (relatórios, folders, etc.), práticas (funções e atividades) e percepções que os atores estatais delas possuem (relevância).

Além disso, não foi possível obter evidências de que outras ONGs são participantes ativas das discussões mais sensíveis aos Estados, como seriam os casos de terrorismo e não proliferação nuclear. Tampouco foi possível identificar uma articulação formal de ONGs com os assuntos recém-incluídos na pauta do CSNU, a exemplo de AIDS⁴, mudanças climáticas ou segurança alimentar. Com relação aos últimos tópicos, o CSNU aprovou resoluções para cada um deles, mas não recorreu à adoção de mecanismos institucionais para implementar suas diretrizes. Sendo assim, considerar as atividades de ONGs individuais ou de outras coalizões que não possuam como objetivo primário o avanço de agendas específicas do CSNU tornaria um estudo como este inviável, notadamente pela falta de fontes de análise.

⁴ O objetivo inicial desta investigação era comparar as estratégias utilizadas pelas ONGs em direção às agendas Mulheres, Paz e Segurança e AIDS e operações de paz. A intenção era identificar casos que apresentassem resultados diferentes. Os temas Mulheres e AIDS são temas sociais, que apareceram em Resoluções do CSNU publicadas no ano de 2000. No entanto, enquanto o tema *Mulheres* aparece em sete Resoluções do CSNU, o tópico *AIDS* instigou a produção de uma. Outra diferença notável é que *Mulheres* foi o tópico social mais discutido (ultrapassando os debates sobre crianças e civis) nos encontros informais do tipo Fórmula Arria. O item *AIDS*, por sua vez, não consta nas discussões informais do CSNU; pelo contrário, o assunto é abordado frequentemente dentro de outras pautas temáticas, inclusive nos documentos que tratam de mulheres. Esta lógica de raciocínio consta no relatório de qualificação, apresentado e aprovado pelo Instituto de Relações Internacionais em junho de 2016. Contudo, ao iniciar as pesquisas de campo, percebeu-se que não existe uma articulação de ONGs em função da temática AIDS. Esta observação foi confirmada por vários entrevistados, que apontaram a existência de redes de ONGs interessadas na agenda sobre Crianças e Conflitos Armados.

Definidas as duas coalizões, *Watchlist* e *NGO Working Group on Women, Peace, and Security*, a tese prossegue à análise do envolvimento destas com as agendas sobre CAAC e MPS. Isto é, a presença das ONGs envolvidas nestas coalizões é reconhecida e requisitada pelo CSNU? Incorporando as perspectivas dos estudos sobre transnacionalismo e movimentos sociais, a hipótese avançada é a de que as estratégias das ONGs estão conectadas com a adoção de políticas de segurança internacional referentes aos temas Crianças e Mulheres. Especificamente, argumenta-se que as ONGs conseguem, em alguma medida, influenciar as decisões do CSNU para estas duas pautas, embora não seja possível verificar o grau de influência por conta da falta de dados precisos. Cabe reconhecer, também, que não é a intenção desta tese transpor esta hipótese para outros tópicos do CSNU no sentido de assumir que as estratégias das ONGs surtem efeitos em todas as dimensões do trabalho do órgão. Registra-se, aqui, um objetivo mais específico por conta dos supracitados desafios encontrados ao longo da investigação.

Amparada em estudos sobre a participação das ONGs no cenário internacional, a tese busca mostrar que, em meio a pressões por reformas no órgão e discussões sobre aspectos não tradicionais de segurança internacional, o CSNU tem procurado diversificar suas parcerias a fim de elaborar medidas de solução de conflitos mais eficazes. A reavaliação do que significa “sentir-se seguro”, e sobre a quem a proteção deve ser direcionada, impulsionou os Estados a aceitarem uma adaptação no seu repertório, o que possibilitou ao órgão se aproximar das ONGs. Isto é, a discussão mais ampla sobre segurança humana, de certa forma, abriu espaço para que problemas nas esferas econômica, social, ambiental, alimentar, pessoal, salutar e comunitária fossem reconhecidos como ameaças à paz e segurança internacionais.

Do ponto de vista das ONGs internacionais, muitas delas possuíam projetos nestas áreas e passaram, conseqüentemente, a acompanhar os desdobramentos das decisões do CSNU. Nessa perspectiva, considera-se que ao passo em que a complexidade dos debates internacionais cresce, o processo de elaboração e implementação de políticas também se torna mais complicado, podendo ser contestado e difícil de ser cumprido. Este é o caso, por exemplo, de políticas de construção da paz direcionadas a regiões instáveis, onde vários atores, com interesses diversos, buscam interferir na implementação dos projetos. Sendo assim, o trabalho se propôs a mostrar que as ONGs e o CSNU, duas instituições internacionais de naturezas distintas, passam a ampliar seu escopo de atuação no sentido de levar adiante suas missões e interesses, bem como de se manterem ativos em seus nichos de atuação. As ONGs e o CSNU, portanto, iniciam um processo de (re)avaliação de atividades que podem vir a convergir em determinadas ocasiões.

De modo a verificar tais proposições, o trabalho é estruturado da seguinte maneira. O Capítulo 1 apresenta uma revisão da literatura. Os principais estudos sobre relações transnacionais, complementados por referências dos estudos de movimentos sociais, são apresentados de modo a elucidar três estratégias utilizadas pelas ONGs no sistema internacional: o enquadramento/*framing* das ideias e normas, a formação de coalizões e a mobilização por meio de redes de advocacia. Também serão apresentadas algumas proposições teóricas que informam a relevância das dinâmicas do contexto político (estruturas de oportunidades políticas) para o alcance de resultados satisfatórios para as ONGs. Pesquisas que enfatizam o enquadramento (*framing*) sugerem que os grupos sociais possuem mais chances de provocar efeitos no comportamento dos Estados quando eles organizam estrategicamente suas ideias para um formato e linguagem familiares à audiência. Dos estudos com ênfase na formação de coalizões, por sua vez, aponta-se que a articulação entre atores não estatais por meio de modelos mais institucionalizados ajuda a criar uma imagem de atores legítimos e fortalece a percepção de que são mais profissionais, o que supostamente facilita a interlocução com agentes estatais. As análises que destacam a mobilização por meio de redes de advocacia, por seu turno, realçam que a promoção de normas e princípios por ativistas engajados pode provocar mudanças no comportamento estatal. Por fim, os trabalhos com ênfase nas estruturas de oportunidade política destacam que as transformações observadas num determinado contexto político, de caráter normativo e/ou institucional, podem ser percebidas pelos ativistas como janelas de oportunidades ou constrangimentos à ação coletiva, sendo, portanto, de fundamental importância para entender a articulação das ONGs. Ao invés de conferir prioridade a um destes fatores, a tese optou por combinar as diferentes lentes teóricas num modelo analítico, que terá a função de auxiliar a compreensão acerca das formas de influência das ONGs nos debates políticos do CSNU.

O Capítulo 2 tem o objetivo de apresentar o contexto político e normativo com o qual as ONGs se deparam a partir dos anos 1990. Embora as duas coalizões de ONGs tenham aparecido no cenário “onusiano” apenas no início dos anos 2000, é importante apresentar as dinâmicas que preservavam o CSNU como um ambiente fechado a estes atores não estatais até a virada do século. Para isso, as principais características que fazem do CSNU um órgão peculiar no sistema internacional serão analisadas. Quanto aos aspectos formais, destaque é conferido à composição desigual, ao direito a veto e aos métodos de trabalho. Como a principal finalidade do CSNU é a promoção da manutenção da paz e segurança internacionais, busca-se, também, entender como a definição de ameaças foi sendo ampliada a ponto de englobar tópicos voltados à proteção de civis, tornando possível uma aproximação entre os interesses das ONGs

com os interesses estatais. A segunda parte do Capítulo 2 identifica as diversas modificações institucionais pelas quais o órgão passou ao longo dos últimos anos, muito em razão das pressões dos próprios membros e dos problemas enfrentados em campo. Desse modo, alterações nas políticas adotadas pelo CSNU, que evidenciem a intenção dos Estados de responder a desafios institucionais, são também consideradas janelas de oportunidades para as ONGs.

O Capítulo 3 resgata as primeiras articulações das ONGs para se aproximar do CSNU, tradicionalmente “o clube das grandes potências”. Além disso, considerou-se importante frisar que as ONGs possuem interesses próprios no acompanhamento da pauta de segurança internacional. Para tanto, serão realçados os aspectos centrais da coalizão de ONGs que surgiu nos anos 1990 para tratar da reforma do CSNU, o *NGO Working Group on the Security Council*. Esta coalizão, tal qual as supracitadas, é composta por ONGs e redes de ONGs internacionais das áreas de direitos humanos e humanitária. Sua trajetória será recontada no Capítulo 3, mas ela não configura um estudo de caso desta tese, pois não adota uma postura de advocacia perante ao CSNU. O valor analítico do seu estudo se encontra no fato de que esta coalizão serviu como espaço de interlocução a ONGs internacionais, que posteriormente aprofundaram a parceria para avançar as causas específicas de crianças e mulheres.

Finalmente, os capítulos 4 e 5 buscam revelar em que medida as estratégias elegidas por *Watchlist* e *NGOWG/WPS* conseguem influenciar as decisões políticas do CSNU referentes às agendas CAAC e MPS. É importante lembrar a dificuldade de se detalhar um padrão de interação, pois as consultas entre ONGs e CSNU são essencialmente informais. Portanto, para se examinar a pergunta de pesquisa, optou-se pela aplicação do modelo analítico apresentado no Capítulo 1. Isto é, as origens, os objetivos e as estratégias das duas coalizões serão analisadas de acordo com as táticas de enquadramento, a institucionalização do grupo e a mobilização por meio de redes de advocacia. Como parte deste esforço analítico, a tese resgatou narrativas históricas de modo a identificar os desafios e incentivos à ação coletiva.

Uma das maneiras mais simples de se tentar compreender o alcance das demandas das ONGs nas políticas adotadas pelo CSNU seria uma análise dos êxitos em função dos objetivos previstos inicialmente na plataforma dos ativistas. Mas, a ação coletiva pode ter consequências e resultados não intencionais. Isto é, o teor de uma política de segurança internacional dificilmente consistirá numa resposta direta aos pleitos dos ativistas, podendo o órgão demorar muito tempo até incluir uma demanda ou fazê-la de forma totalmente distinta do que fora proposto pelas ONGs. Outra dificuldade está relacionada ao fato de o CSNU nem sempre adotar uma resolução como parte de suas iniciativas nas agendas temáticas sobre CAAC e MPS,

podendo se manifestar por transformações procedimentais. Por conta destes desafios, ao invés de iniciar um processo de verificação dos itens conquistados ou não pelos ativistas, tomando por base suas metas declaradas, é prudente definir o que se espera encontrar quando da aproximação entre ONGs e CSNU.

Para discutir a relação entre as táticas dos ativistas com as políticas do CSNU sobre CAAC e MPS, identificaram-se decisões tomadas pelo órgão que não poderiam ser entendidas unicamente como o produto da pressão estatal. Como um dos principais objetivos dos ativistas é instigar a elaboração de medidas de proteção dos direitos humanos, é possível assumir que a maior parte das demandas das ONGs trata da criação de mecanismos de monitoramento e responsabilização para os violadores, sejam eles estatais ou não. Desse modo, alterações no conteúdo das resoluções e nos procedimentos de segurança internacional, que evidenciem uma ampliação das medidas de proteção dos direitos humanos, imponham limitações ao comportamento do órgão e atribuam aos Estados novas responsabilidades, não poderiam ser compreendidas somente em termos dos interesses estatais.

Esta concepção está em consonância com o critério desenvolvido por Amenta e Young (1999)⁵. Os autores sugerem ir além da mera verificação das percepções de ganhos e fracassos em relação ao cumprimento das metas previamente estipuladas pelos próprios ativistas. Uma vez que a ação dos ativistas é orientada em função de questões dirigidas a uma audiência maior, pode-se esperar a conquista de resultados que extrapolem os interesses específicos das organizações diretamente envolvidas. Por exemplo, os ativistas não representam unicamente os interesses de líderes ou participantes de sua organização. Pelo contrário, eles geralmente defendem questões em nome de grupos que não estão ativamente envolvidos nas atividades de advocacia.

Tal discussão é pertinente a esse estudo, uma vez que as atividades das duas coalizões são levadas adiante nestes termos. Ou seja, elas agem no sentido de convencer o CSNU a incluir temas referentes às experiências e necessidades específicas de crianças, mulheres e meninas nas políticas de segurança internacional. Ainda que não seja o objetivo do estudo especificar quais mudanças nas decisões do CSNU são produto direto das atividades das coalizões ou como

⁵ Optou-se pela utilização do estudo de Amenta e Young (1999), pois sua metodologia captura tanto os resultados que os ativistas procuram conquistar como parte de suas metas, bem como os impactos não intencionais, que são bastante comuns em processos que envolvem a participação de vários atores e cujos efeitos das ações podem não ser imediatos, sendo observáveis após um longo período de tempo. Assim, busca-se revelar as ligações entre as atividades dos ativistas e as mudanças observadas para cada agenda, independentemente do fato de terem sido ou não previstas nas plataformas de ação ou demandas explícitas dos ativistas.

os resultados podem ser mensurados⁶, uma orientação analítica permite explorar e observar sistematicamente os dados coletados. Como resume Kriesi et al. (1995, p. 212-213, tradução nossa)⁷:

Não podemos determinar diretamente se uma mudança é o resultado da ação de um movimento ou de uma reforma realizada pelas autoridades políticas. Temos de fazer a ligação indireta entre a ação do movimento e a mudança observada, especificando os mecanismos por meio dos quais o primeiro produz o último.

Shawki (2007, p. 44-49), fazendo referência ao estudo de Amenta e Young (1999, p. 31-33), sugere que os resultados associados às iniciativas dos ativistas estão conectados, pelos menos, a três cenários: os de maior impacto são aqueles que provocam mudanças fundamentais no processo político, permitindo que os grupos representados pelos ativistas adquiram maior margem de manobra (extensão dos direitos, por exemplo); um segundo tipo, o que eles consideram mais frequente, refere-se à institucionalização de temas que se tornam, com o passar dos anos, aspectos da prática burocrática (criação de órgãos e elaboração de documentos, por exemplo); por fim, existem os benefícios pontuais, que geralmente não possuem implicações duradouras para os beneficiários (compensações financeiras). Aplicando estas proposições aos estudos de casos desta tese, foi possível notar que a produção de resoluções e a criação de instrumentos referentes às agendas temáticas não podem ser consideradas mudanças profundas no âmbito do CSNU, tampouco podem ser consideradas discussões esporádicas. Restou, portanto, a proposição de que as atividades das ONGs estão relacionadas ao processo de consolidação institucional dos debates sobre CAAC e MPS no âmbito de segurança internacional. Considerou-se, na análise desta proposição, o conteúdo das resoluções adotadas pelo CSNU, bem como a criação de procedimentos especiais, principalmente os que estão

⁶ Esta tese aborda um estudo, até então, pouco explorado na literatura das Relações Internacionais. Consequentemente, a autora enfrentou uma série de desafios para observar empiricamente os resultados políticos produzidos a partir da ação das ONGs. Uma dificuldade central ao estabelecimento de uma relação causal é a existência de uma ampla gama de atores que exercem influência no processo de tomada de decisão. Definir uma ação como sendo de consequência exclusiva das ações dos ativistas provavelmente incorreria num grave erro. Além disso, defende-se que ao mesmo tempo em que os Estados concedem espaço às ONGs, elas também estão empenhadas em garantir seu acesso ao órgão. Não há, logo, uma precedência de ação estatal uma vez que a relação entre as ONGs e o CSNU é caracterizada por influências mútuas. Para fins desta tese, portanto, seria improdutivo eleger fatores causais para explicar esta interação.

⁷ [...] *we cannot directly determine whether a change is the result of a movement's action or of reform undertaken by the political authorities. We have to make the link between the movement's action and the observed change indirectly, by specifying the mechanisms through which the former produces the latter.* Shawki (2007, p. 36) também utiliza esta citação para reforçar o argumento de que é importante rastrear quais os aspectos observados no estudo dos casos são regulares, de modo que seja possível relacioná-los com os impactos obtidos por meio de campanhas transnacionais.

voltados ao monitoramento e à responsabilização dos violadores de direitos humanos, sejam eles estatais ou não.

Sendo assim, mediante o exame da trajetória da *Watchlist on Children and Armed Conflict* e da *NGO Working Group on Women, Peace, and Security*, remontou-se a sequência das estratégias utilizadas, bem como da adoção, pelo CSNU, de medidas institucionais que criaram ou revisaram os padrões das resoluções e procedimentos do órgão nestas duas áreas. Não foram encontrados, até então, esforços anteriores de se examinar os debates sobre CAAC e MPS a partir de sua evolução em termos institucionais. Este foi um meio encontrado para suprir um desafio apontado pela Entrevistada 1 (informação pessoal)^{8,9}: “a quantidade de resoluções do CSNU não reflete o comprometimento dos Estados com a temática. Precisamos ver além, para as medidas que o órgão adota”. Assim, considerou-se, além das resoluções, os desdobramentos institucionais como indicativos do comprometimento do órgão em relação ao avanço das temáticas. Foi possível, assim, analisar as implicações da interação entre ONGs e CSNU, extrapolando os estudos centrados na mera aceitação ou reconhecimento de sua presença no campo da segurança internacional.

A partir desse desenho de pesquisa, a tese se propôs a revelar em que medida as ONGs são requisitadas pelo CSNU e, mais especificamente, como suas estratégias podem influenciar as políticas adotadas pelo órgão. Quanto à presença, notou-se que as ONGs estão envolvidas, de maneira regular, com as temáticas crianças e mulheres. Para validar esta proposição, foram apresentados dados, obtidos por fontes primárias e entrevistas, que revelaram o envolvimento das duas coalizões em reuniões informais, chamadas de Fórmula Arria, e, mais recentemente, nos encontros formais do tipo Debates Abertos. No que se refere à segunda pergunta de pesquisa, mostrou-se que as coalizões buscam e conseguem influenciar, para os casos analisados, as decisões do CSNU nas pastas CAAC e MPS. Apesar disto, o estudo não conseguiu estipular os níveis de intensidade (maior ou menor) nos dois casos.

A realização de entrevistas e a análise dos documentos provaram ser de fundamental valia para os propósitos do estudo em questão. Vale lembrar que as relações entre ativistas e delegados das missões estatais ocorrem, majoritariamente, por canais informais. Portanto,

⁸ Entrevista pessoal, realizada em Nova Iorque, em 2016.

⁹ A alguns entrevistados foram atribuídos números, seguindo a ordem de menção no texto, para manter o anonimato dos participantes. A técnica ajudou na condução de conversas mais francas e extensas, possibilitando aos entrevistados se expressar livremente e sem as limitações impostas pelas instituições que representam. O perfil de qualificação de todos os entrevistados, bem como local e ano das conversas realizadas, constam no Apêndice A.

inicialmente, buscou-se mapear os indivíduos a serem entrevistados a partir das referências existentes na literatura sobre o assunto. Optou-se pela seleção de representantes de três grupos: ativistas, delegados de missões estatais e acadêmicos. Os participantes desta primeira fase de entrevistas indicaram contatos que eles consideraram relevantes à investigação, permitindo à pesquisadora operar um método chamado de “efeito bola de neve” ou *snowballing*, em inglês. De acordo com esta técnica, a amostra dos entrevistados foi sendo delimitada a partir das sugestões dos próprios participantes. As entrevistas foram realizadas por telefone, e-mails e pessoalmente, sempre no formato semiestruturado. Isto é, as conversas foram iniciadas com perguntas padrões sobre o envolvimento das ONGs no CSNU, sendo amplas o suficiente para serem contextualizadas conforme a posição ocupada pelo entrevistado. No total, foram realizadas 26 entrevistas, sendo a maioria conduzida pessoalmente (Apêndice A). Boa parte das conversas foi gravada nas cidades de Nova Iorque e Boston, entre o período de outubro de 2015 a maio de 2016.

O método de observação também é central nessa investigação (COHN, 2006)¹⁰. Algumas das informações que embasam o trabalho foram obtidas por meio de conversas informais e observação de diálogos de terceiros, principalmente dos eventos realizados na cidade de Nova Iorque. Entre os principais, estão: *Reclaiming the WPS agenda: Mobilizing within and beyond the UNSCR 1325 Framework* (outubro, 2015); *After the High-level Review: Connecting Local and Global Action to Implement the WPS Agenda* (outubro, 2015); *United Nations 60th Commission on the Status of Women* (março, 2016) e *Implementing the Women, Peace & Security Agenda: a roadmap for the 1325 Global Study* (março, 2016). Nesses espaços, ativistas e representantes estatais expuseram seus pontos de vista, articularam suas ideias sobre os temas analisados e contestaram uns aos outros. Por conta disso, parte do material que pauta o estudo em questão é derivado das observações extraídas desses eventos.

No que se refere à análise dos documentos publicados pelo CSNU e produzidos por *Watchlist on Children and Armed Conflict* e *NGO Working Group on Women, Peace and Security*, utilizou-se do software Nvivo® para auxiliar na organização dos dados.¹¹ Inicialmente, dos materiais elaborados pelo CSNU, foram analisadas, com o auxílio do *software*, as resoluções temáticas, ou seja, as que são adotadas quando o órgão decide sobre

¹⁰ Para mais informações sobre o método da observação, ver: COHN, C. Motives and methods: using multi-sited ethnography to study US national security discourses. In: ACKERLY, B. A.; STERN, M.; TRUE, J. **Feminist methodologies for international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

¹¹ O software dispõe de um conjunto de recursos para facilitar a análise de dados, tais como: gerenciamento de dados com base na definição de temas, busca por informações específicas e processamento de informações em forma de relatórios.

temas transversais, como são os casos de Crianças e Conflitos Armados e Mulheres, Paz e Segurança. Assim, as 11 resoluções existentes sobre CAAC e as oito resoluções sobre MPS foram examinadas, levando-se em consideração os contextos político e normativo de sua adoção. Sendo assim, o Nvivo[®] foi empregado no sentido de auxiliar a identificação dos principais assuntos abordados e de tornar possível a categorização desses documentos. Com base nisto, as diretrizes expostas pelo CSNU foram separadas de acordo com uma série de temas, a exemplo de: “Medidas de Implementação”, “Proteção”, “Participação”, “Precedentes Legais” e “Detalhes Substantivos”. Quanto aos informes compartilhados pelas coalizões, procedeu-se de forma similar, incluindo os relatórios, as análises políticas e os registros de países específicos, todos abertos ao público e disponíveis nos sites oficiais das coalizões. A ferramenta Nvivo[®] também foi utilizada na seleção e leitura dos documentos resultantes dos encontros do CSNU, os Debates Abertos, que possuíam referências ao trabalho realizado pelas duas coalizões.

A partir das leituras desses textos, que também serviram para orientar as perguntas realizadas aos entrevistados, foram encontradas algumas semelhanças entre a linguagem utilizada pelos ativistas e os textos produzidos pelo CSNU. Sobre as resoluções do CSNU específicas sobre países, cabe notar o elevado número de textos aprovados pelo órgão por ano, inviabilizando, para este momento da pesquisa, uma varredura de todas as publicações desde 2000. Por exemplo, somente para o ano de 2014, o CSNU aprovou 63 resoluções deste tipo (SECURITY COUNCIL REPORT, 2015). As entrevistas, neste ponto, foram cruciais na etapa de identificação de uma amostra pequena de textos que precisavam ser observados. No total, foram examinadas aproximadamente 45 resoluções específicas.

A tese contribui, assim, para superar uma lacuna na literatura, inclusive pela junção das contribuições teóricas presentes na literatura de transnacionalismo e de movimentos sociais. Busca-se, ainda, sistematizar informações relevantes acerca da participação das ONGs no campo da paz e segurança internacionais, possibilitando o questionamento do senso comum de que estes atores não estão presentes ou não influenciam as decisões nesta seara. Além disso, uma vez que as estratégias das ONGs refletem e respondem às características do ambiente onde se inserem, esta tese também fornece informações sobre como o CSNU, enquanto um sistema político, funciona. É importante registrar que o enfoque predominante para se pensar no envolvimento das ONGs tem sido o de ambientes tradicionalmente mais abertos à sua presença. O exercício de aplicação de formulações teóricas para um caso pouco explorado contribui, assim, à produção de conhecimento relevante à área de Relações Internacionais.

Após mencionar os objetivos centrais deste trabalho e sua relevância ao campo das Relações Internacionais, é importante também explicitar o que não se pretende abordar neste momento. Como dito, a pesquisa apresenta as estratégias elegidas por ONGs internacionais, com projetos nas áreas humanitárias e de direitos humanos, para adentrar num espaço outrora fechado à presença de qualquer ator não estatal. Muito embora este seja um estudo que tangencie questões de interesse de ONGs que atuam nas mais variadas searas do plano internacional, a análise se restringe às coalizões compostas majoritariamente por ONGs, para avançar princípios e valores referentes às agendas do CSNU sobre Crianças e Mulheres. Isto também significa dizer que não se trata de um estudo que defende a (in)existência de uma sociedade civil global ou que utiliza os achados da pesquisa para aprofundar esta ideia. Além disso, tampouco é intuito desta pesquisa analisar as relações entre ONGs de uma mesma coalizão. Ou seja, o foco do estudo são as ações tomadas coletivamente após ter sido formado o grupo, ao invés de narrar os meios pelos quais elas chegaram ou se mantêm atreladas ao projeto coletivo. Ainda que seja necessário reconhecer que as ONGs nem sempre trabalham de forma colaborativa, podendo haver clivagens e momentos de competição entre elas, são questões que não entram como parte da análise central do estudo.

CAPÍTULO 1 - AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E AS ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Os estudiosos da disciplina de Relações Internacionais (RIs) progressivamente aprimoram suas ferramentas teórico-metodológicas para entender assuntos que não constam na agenda clássica da área. Por meio da expressão “relações transnacionais”, as iniciativas não estatais foram incluídas como parte de análises de uma disciplina tradicionalmente centrada nas relações interestatais. O conceito, de acordo com Risse-Kapen (1995, p. 3, tradução nossa), “alude às interações regulares além das fronteiras nacionais quando pelo menos um ator é um agente não estatal e não opera em nome de um governo nacional ou organização intergovernamental”.¹²

A agenda de pesquisa sobre relações transnacionais surge a partir das décadas de 1970 e 1980, quando organizações não governamentais, empresas multinacionais e corporações começam a ser reconhecidas e avaliadas em termos dos impactos de suas ações na política internacional (NYE; KEOHANE, 1971). A visão centrada no Estado – baluarte dos primeiros estudos da área de RIs – passa a ser, portanto, problematizada. Há que ressaltar, porém, que essa “nova” preocupação não se torna assunto prioritário, permanecendo às margens das abordagens predominantes à época.

Foi apenas com o otimismo fruto da nova ordem do pós-Guerra Fria, que essa linha de pesquisa ganha mais destaque.¹³ Pode-se dizer que, em grande medida, foi a incursão de instrumentos analíticos de orientação sociológica que propiciou visões alternativas acerca dos diferentes papéis que podem ser atribuídos aos atores não estatais no sistema internacional, permitindo o surgimento de um interesse maior por essa agenda de estudos. As teorias dominantes até então, neorrealismo e neo-institucionalismo, ora excluía esses atores de suas análises ora analisavam suas ações em relação aos Estados. Para alguns construtivistas, diferentemente, os atores não estatais têm papel fundamental, podendo ser agentes autônomos, com capacidade de propagar normas, estabelecer agendas, tomar decisões, definir conceitos e moldar interesses e identidades dos Estados e de outros atores.

¹² [...] *regular interactions across national boundaries when at least one actor is a non-state agent and does not operate on behalf of a national government or an intergovernmental organization.*

¹³ O acirramento do conflito ideológico na Guerra Fria nos anos 1980 colocou a linha de pesquisa sobre “relações transnacionais”, ainda na sua fase inicial, em segundo plano. As teorias que buscavam aferir grau de importância a atores não estatais perderam força diante da nova ameaça da guerra nuclear. O renovado interesse por este campo de estudo surge somente no pós-Guerra Fria.

Portanto, de forma mais intensa a partir dos anos 1990, começam a surgir estudos que relativizam o conceito de soberania, atentando para a redução da autonomia estatal e para a maior atuação de atores não estatais em alguns aspectos das relações globais (CZEMPIEL; ROSENAU, 2000; RUGGIE, 2004). James Rosenau (2002), no capítulo *Governance in a new global order*, aborda as rápidas mudanças de um cenário caracterizado pela interdependência e fragmentação. Ruggie (2004, p. 500) afirma que “o transnacionalismo está transformando a política mundial”. É neste contexto intelectual, sustentado pelo interesse nas relações assimétricas entre Estados e atores não estatais, e na cooperação internacional entre eles, que despontam aportes teóricos e analíticos como o da “governança global” (CZEMPIEL; ROSENAU, 2000). O conceito faz referência à presença de outros atores – além do Estado – com estruturas e demandas específicas, muitas vezes subjetivas e difíceis de mensurar. Organizações intergovernamentais e não governamentais, empresas multinacionais, comunidades epistêmicas e indivíduos ganham destaque nos estudos da área, bem como suas ações – que podem ocorrer por canais de comunicação interestatais, intergovernamentais ou transnacionais.

Tarrow (2005, p. 25) aprofunda essas impressões ao apontar a existência de “uma estrutura triangular densa de relações entre Estados, atores não estatais, instituições internacionais e as oportunidades que essas relações produzem para atores se engajarem em ações coletivas em diferentes momentos do sistema”. O internacionalismo complexo, como o autor denomina este processo, é marcado por três desenvolvimentos. Primeiro, a crescente relação entre os Estados, burocratas e atores não estatais. Segundo, o aumento de relações verticais entre diferentes níveis da política, subnacional, nacional e internacional. Terceiro, a existência de estruturas formais e informais, que favorecem a criação de redes entre atores distintos. Ao capturarem condições e processos pelos quais distintas organizações sociais e políticas são formadas e identificar mecanismos de administração para problemas comuns (DINGWERTH; PATTERBERG, 2006, p. 191), essas impressões teóricas abrem um campo discursivo para o entendimento mais completo dos aspectos das relações transnacionais.

No caso específico das ONGs, grande parte dos estudos deteve-se sob a tarefa de investigar os recursos e as estratégias utilizadas, bem como as condições necessárias para a realização de campanhas exitosas (BURGERMAN, 1998; CARPENTER, 2005, 2007; DEITELHOFF, 2009; FINNEMORE; SIKKINK, 1998; KECK; SIKKINK, 1998; JOACHIM; LOCHER, 2008; JOACHIM, 2007; PRICE, 2003). De forma geral, essa parte da literatura concebe os atores não estatais como agentes na arena global – sobretudo na proposição de ideias, no reenquadramento de questões sociais e na mobilização da opinião pública global. Há

quem os retrate como uma “terceira força” nas relações internacionais, com o potencial de reestruturação da política mundial, como é o caso de Florini (2000). Uma leitura alternativa, e mais crítica, mostra que as ações das ONGs são determinadas pelas características institucionais do ator com o qual se relacionam, podendo ser instrumentalizadas (KRASNER, 1995; GRAUBART, 2008). Nesses estudos, considera-se que as ONGs são cooptadas pelos Estados mais fortes e, ao invés de provocarem mudanças, acabam ficando submetidas às imposições estatais.

O crédito à primeira visão, recorte com o qual esta tese trabalha, viu-se reforçado a partir do final dos anos 1990 por conta da ampliação no escopo de atuação das ONGs [as conferências especializadas da Organização das Nações Unidas são um exemplo] e pela maior compreensão analítica dos mecanismos utilizados na mobilização transnacional (KECK; SIKKINK, 1998; RISSE-KAPPEN, 1995; RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999). Estas pesquisas realçaram o compromisso normativo de indivíduos, Estados e Organizações Intergovernamentais, e chamaram atenção a mudanças no comportamento de Estados que não poderiam ser explicadas, de forma suficiente, pelas perspectivas que assumem interesses e preferências dos atores estatais como fixos e imutáveis, como o fazem os neorrealistas e neo-institucionalistas. Ou seja, a partir do reconhecimento de que as normas surtem efeitos no comportamento dos Estados e das ONGs, os pesquisadores passam a desenvolver arcabouços teóricos explicativos deste fenômeno, nos quais as ONGs ganham papel de destaque.

Tendo em mente o exposto, o objetivo do capítulo consiste em apresentar os principais estudos que examinam o papel crescente das ONGs no cenário internacional, particularmente suas ações para impactar as práticas e políticas institucionais. Esse recorte teórico se justifica a partir das proposições avançadas nesta tese. O presente estudo propõe que, mesmo diante da inexistência de acesso formal, as ONGs buscam produzir impactos nas decisões dos Estados-membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas, particularmente nas agendas tangentes aos direitos humanos e desenvolvimento socioeconômico (a exemplo das pautas sobre Crianças e Mulheres). Sugere-se, portanto, que a combinação de recursos estratégico-comunicativos (enquadramento das ideias), a formação de coalizões e a parceria com Estados e funcionários da instituição criam uma estrutura que possivelmente estimula a canalização das demandas das ONGs para dentro do CSNU. Esta análise abarca o contexto político a partir dos anos 1990, momento no qual o órgão passa por uma série de transformações e sofre pressões internas e externas para sua adaptação.

Essas proposições teóricas colocam em evidência o tema das relações entre ONGs e organizações intergovernamentais. O estudo de Tallberg et al. (2013), especificamente, mostra

que esta interação varia bastante, mas tende a ser mais visível nas áreas de desenvolvimento, meio ambiente e direitos humanos; bem como nas instituições com procedimentos formais à participação desses atores, a exemplo do Conselho Econômico Social das Nações Unidas. As motivações também são distintas, como afirmam os autores, que citam as demandas funcionais, a busca por legitimidade e a aceitação de uma visão “pró-ONG” como possíveis aspectos explicativos deste fenômeno. Logo, o acesso ampliado a processos intergovernamentais perpassaria, em graus variados, pela busca de eficiência na solução de problemas coletivos, pelo fortalecimento da legitimidade face às pressões por maior participação popular e/ou pela crença de que os atores da sociedade civil têm um lugar a ocupar nos processos de tomada de decisão.

Essa linha de estudos, voltada a explicar a abertura das OIGs às ONGs bem como os benefícios funcionais e normativos extraídos desta relação, aparece nos trabalhos de Sommerer e Tallberg (2011), Steffek (2013), Steffek e Nanz (2008), Tallberg, 2010, Tallberg et al. (2013). Apesar desta importância, pouco se sabe sobre a inclusão de atores transnacionais em organizações que tratam especificamente de segurança internacional. Inicialmente analisadas estritamente em relação a seus criadores, os Estados, as OIGs atuais diferem em muitos aspectos das estruturas arquitetadas para ordenar a segurança nos períodos posteriores às guerras. Nos anos de 1919 e 1945, que marcaram o fim dos dois conflitos mundiais, eram poucos os Estados que ditavam as regras do jogo, a formulação de políticas ficava a cargo das elites nacionais e as interações eram limitadas.

Dos anos 1990 em diante, entretanto, observam-se mudanças no desenho institucional desses arranjos para adaptação às novas situações, particularmente face à emergência de problemas nas áreas sociais, econômicas, humanitárias e ambientais. As adaptações provocaram, de certa forma, um acesso ampliado a atores transnacionais. Peter Mayer (2008), por exemplo, conduz uma breve análise comparativa acerca da participação de ONGs na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). O autor conclui que o grau de abertura às ONGs é variável: enquanto a OTAN continua a impor limites ao envolvimento desses atores, a OSCE usufrui amplamente da expertise das ONGs para o cumprimento de seu mandato institucional. A instituição, neste último caso, procura tirar vantagens das funções e características das ONGs, vistas como necessárias para a realização de trabalhos que entrelaçam questões militares com aspectos sociais e políticos. Uma das dificuldades desta relação, como o autor ressalta, é a prevalência de concepções tradicionais, que reforçam o Estado enquanto provedor da segurança e restringem as atividades às questões de força, mais especificamente à condução de atividades

militares. Os achados de Mayer (2008) instigam várias perguntas: como as ONGs conseguem ter acesso às OIGs? Por meio de que canais e com quais recursos elas buscam ampliar seu escopo de atuação? Quais as táticas escolhidas para atuar em ambientes refratários à sua presença?

Estudos anteriores sobre a temática se organizaram em campos distintos. Alguns pesquisadores optaram pela análise dos mecanismos pelos quais os atores transnacionais se articulam e quais os resultados políticos alcançados a partir dessa atuação global. A exemplo, têm-se os trabalhos de Burgerman (2001), Clark (2001), Finnemore e Sikkink (1998), Florini e Simmons (2000), Keck; Sikkink (1998), Khagram, Riker e Sikkink (2002), Price (1998) e Risse e Sikkink (1999), que analisam como as ONGs buscam se articular globalmente e usam, para esta finalidade, as oportunidades oferecidas pelas OIGs. Outros, com uma abordagem mais focada na literatura de movimentos sociais, destacam como os grupos sociais se organizam de modo a influenciar sistemas políticos distintos, que envolvem atores domésticos e internacionais. Representativos desta agenda de pesquisa são os estudos de Tarrow (2005) e Von Bulow (2010), que recorrem aos conceitos de enquadramento (*framing*), recursos de mobilização e estruturas de oportunidades políticas para entender os efeitos da articulação de movimentos transnacionais.

A disposição deste capítulo busca organizar estudos dessas duas áreas. À luz das literaturas de RIs e de movimentos sociais, destacam-se pesquisas que abordam três das estratégias utilizadas pelas ONGs no cenário internacional: (i) a difusão das ideias/princípios e normas, (ii) a formação de coalizões e (iii) a mobilização em redes de advocacia. Das análises que colocam ênfase na organização das ideias ou enquadramento (*framing*, em inglês), busca-se realçar que as ONGs recorrem a recursos estratégico-comunicativos para potencializar suas demandas face às restrições dos ambientes institucionais. As pesquisas que destacam a formação de coalizões sugerem que a criação de uma plataforma de ação sólida é aspecto central à conquista de resultados políticos, pois aumenta os recursos disponíveis e possibilita a construção de uma identidade comum. A partir dos estudos de redes de advocacia transnacionais (RATs), mostra-se que as ONGs buscam conquistar aliados (Estados e funcionários das OIGs, por exemplo) com vistas a articular um canal de comunicação para trocas de informações e recursos e, assim, aumentar as chances de impacto de suas estratégias. O capítulo, logo, reúne contribuições que realçam estas três estratégias, bem como avaliam seu potencial no que se refere ao alcance de mudanças políticas.

Antes de iniciar a revisão da literatura, necessário se faz apontar cinco ressalvas, três específicas sobre a participação das ONGs nos ambientes institucionais e duas acerca das

perspectivas teóricas utilizadas nesta tese. Primeiro, o capítulo se baseia nas análises acerca da interação entre dois atores de naturezas políticas distintas. Seria um erro, portanto, partir do pressuposto de que essa relação ocorre sem atritos. Muito pelo contrário, as percepções das ONGs sobre os Estados (e vice-versa) podem ser pautadas pela desconfiança e medo, ao invés da busca pela coordenação de atividades. Graubart (2008) nota que os Estados permitem o acesso de atores não estatais ao órgão somente para corroborar decisões previamente tomadas em reuniões fechadas. Friedman, Hochstetler e Clark (2005) observam que as ONGs foram excluídas de momentos importantes das conferências especializadas da ONU por terem se excedido nas suas falas e ameaçado a soberania estatal. Sem subestimar as restrições estruturais e a possibilidade de conflitos com os Estados, este capítulo enfatiza as pesquisas que tratam dos momentos em que as ONGs conseguem sugerir novas ideias e convencer OIGs e Estados acerca de sua importância.

Segundo, cabe notar que existem conflitos entre as próprias ONGs que buscam ter acesso a espaços institucionais. Muitas vezes, elas são diferentes em termos de portes e finalidades, podendo resistir ou opor-se ao envolvimento de outras. Friedman, Hochstetler e Clark (2005, p. 39-47), por exemplo, mostram que ao longo das conferências especializadas das Nações Unidas, na década de 1990, algumas ONGs criticaram os novos participantes, chamando-os de perdidos no processo, distraídos e ameaças ao progresso da conferência. Por outro lado, os recém-chegados diziam estar defendendo um processo mais legítimo e não praticavam o *lobbying* por entender que muitas das propostas governamentais eram sem utilidade, culminando em perda de tempo e recursos (FRIEDMAN; HOCHSTETLER; CLARK, 2005, p. 40). Conclui-se, de imediato, que as ONGs nem sempre trabalham em harmonia, “havendo clivagens recorrentes, tais como entre as ONGs ‘do Norte’ e as ‘do Sul’, entre as mais reformistas e as mais radicais” (HERZ; RIBEIRO-HOFFMANN, 2004). A despeito dessas ponderações, a tese busca enfatizar as pesquisas que tratam as ONGs enquanto um grupo, ainda que heterogêneo. O foco são as táticas coletivas, mas há o reconhecimento de que concessões são necessárias à elaboração de uma plataforma de ação comum.

Terceiro, a literatura mais recente sobre o papel das ONGs na cena internacional (JOACHIM; LOCHER, 2008; PRAKASH; GUGERTY, 2010; YANACOPULOS, 2015; WONG, 2012) tem enfatizado bastante uma questão que apareceu, ainda que de modo mais superficial, em estudos anteriores: as ONGs são atores estratégicos, possuem projetos específicos, lidam com problemas burocráticos e, muitas vezes, dependem de financiamento externo (estatal ou não). Para fins desta pesquisa, o interessante é frisar que as ONGs podem mudar, renovar e diversificar suas táticas de ação, mesmo que estejam defendendo certos

valores morais. Esses dois aspectos não são excludentes. Sob este ponto específico, pretende-se que a tese contribua com os estudos que tratam as ONGs enquanto promotoras de valores e princípios, mas sem destituí-las de ação estratégica.

Quanto ao panorama teórico, busca-se extrair algumas contribuições das literaturas de RIs e movimentos sociais com a finalidade de entender os possíveis impactos da atuação das ONGs nos processos globais. Baseada na revisão da literatura, a tese assume, sem determinar a influência individual de cada fator, que a combinação de variáveis está atrelada a mudanças no ambiente político em que as ONGs estão presentes. O enfoque no enquadramento, na formação de coalizões e nas características das redes de advocacia não sugere que se tratam das únicas variáveis explicativas ou, até mesmo, que elas sejam excludentes. São, no limite, condições que, uma vez em conjunto, tornam-se relevantes à compreensão deste fenômeno.

Por fim, um dos fios condutores desta tese é a premissa de que agente e estrutura são mutuamente constituídos (KATZENSTEIN; KEOHANE; KRASNER, 1998). Trata-se de uma ideia central, presente tanto na Sociologia como nas RIs, e alavancada nos estudos de política internacional por meio das perspectivas construtivistas.¹⁴ Propõe-se que as OIGs concedem acesso às ONGs ao mesmo tempo em que as ONGs pressionam para obter ou aprofundar esse acesso. Atrelada a essa inferência, têm-se que todos os atores envolvidos estão passíveis de serem influenciados, modificando seus interesses, percepções e comportamento no decorrer do processo de interação. Apesar dessa constatação, importante também notar que os atores envolvidos (estatais e não estatais) possuem interesses próprios com relação à empreitada coletiva – embora esses interesses possam ser definidos por variáveis distintas (materiais ou ideacionais). A lógica do ator racional (cálculos custo x benefícios), portanto, também será retomada quando da menção às motivações dos agentes na formação e manutenção de arranjos cooperativos transnacionais.

Ainda que a divisão entre as teorias racionais e os construtivismos esteja presente no campo de RIs¹⁵, a tese junta-se ao corpo de estudiosos (FEARON; WENDT, 2002; KECK;

¹⁴ Apesar de ser frequente a utilização do termo construtivismo no singular, há que ressaltar que não se trata de um corpo coeso. De acordo com Zehfuss (2002), referir-se ao construtivismo como um conceito homogêneo, implica ignorar as múltiplas versões de construtivismo que podem ser identificadas nele. Nesse sentido, existem vários tipos de construtivismo, que divergem em relação a práticas discursivas, ciência e conhecimento (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 184). Apesar disso, existem algumas premissas centrais que pautam o trabalho da maioria dos autores construtivistas: (i) agente e estruturas são mutuamente constituídos; (ii) as estruturas são definidas por forças materiais e ideacionais; (iii) as normas constituem a realidade e os agentes, e permitem que eles definam seus interesses e identidades; e (iv) a ênfase nos “fatos sociais”.

¹⁵ Em linhas gerais, a premissa do ator racional informou as teorias substantivas que dominaram os estudos acadêmicos e influenciaram a prática política até o final da Guerra Fria. Katzenstein, Keohane e Krasner (1998) realizaram um balanço do debate teórico, apontando a estruturação da disciplina em relação a dois paradigmas analíticos: racionalismo e construtivismo. De um lado, as ações e decisões estratégicas de atores racionais,

SIKKINK, 1998; MARCH; OLSEN, 1998) que opta por enfatizar os pontos de convergência entre as duas abordagens. As duas tradições são aqui entendidas como complementares em vez de mutuamente excludentes.¹⁶ Os atores são racionais, calculam custos e benefícios de suas ações, e estão inseridos em um contexto socialmente construído. Os objetivos dos atores podem ser materiais ou ideacionais e, nos dois casos, dependem significativamente de processos sociais de interação. Nesse sentido, torna-se improdutivo testar hipóteses derivadas da teoria da escolha racional contra as teorias que enfatizam o comportamento guiado por normas.

1.1 A DIFUSÃO DE NORMAS E O ENQUADRAMENTO NORMATIVO

Esta subseção possui dois objetivos centrais. Apresentam-se, de um lado, os estudos que destacam o papel relevante das ONGs na criação e difusão de normas internacionais, enfatizando sua função enquanto “empreendedores da norma”. Por outro, destacam-se as contribuições teóricas que apontam como elas organizam estrategicamente suas ideias de modo a convencer os seus interlocutores sobre a importância de adotar, revisar ou cessar determinado comportamento.

Embora a atuação das ONGs no plano internacional não seja um fenômeno novo, remetendo às atividades transnacionais realizadas no século XVI (CHARNOVITZ, 1997; DAVIES, 2014; KECK; SIKKINK, 1998), o seu escopo de atuação tem sido consideravelmente ampliado. Um aspecto visível é a crescente participação das ONGs nos processos de elaboração de projetos junto a algumas agências/departamentos internacionais, bem como na execução de projetos nas áreas de direitos humanos, assistência humanitária, desenvolvimento econômico e social, meio ambiente e equidade de gênero. Desde a década de 1990, as ONGs desempenham tarefas junto a Comissão sobre o Estatuto da Mulher e a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, bem como mantêm programas específicos com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e a

tomadas com base em interesses previamente definidos e situações com recursos escassos. De outro, os processos de construção social da realidade, incluindo a formação de interesses e identidades. A distinção entre os paradigmas serviu aos propósitos de muitos acadêmicos, que buscaram fundamentar suas análises no enaltecimento de uma abordagem em detrimento da outra.

¹⁶ Racionalismo e Construtivismo são aqui compreendidos como ferramentas analíticas ou lentes que auxiliam os estudiosos na compreensão da interação social entre os atores (FEARON; WENDT, 2002; FINNEMORE; SIKKINK, 2001). Ou seja, as duas abordagens apresentam uma concepção geral do que existe, sem dispor de posições metafísicas ou descrições empíricas sobre o mundo. O racionalismo, bem como o construtivismo, não prevê quem são os atores, em que tipo de cenário estão inseridos e quais são seus interesses, o que possibilita a complementação dessas visões como forma de enriquecer o presente estudo (FEARON; WENDT, 2002).

Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) (VIEIRA, 2001).

O aumento do fluxo de informações e os avanços tecnológicos, sobretudo nas áreas de transporte e comunicações, são catalisadores desse processo (KECK; SIKKINK, 1998; YANACOPULOS, 2015). Com o desenvolvimento da Internet, como afirma Castells (1999), há uma produção global de imagens, sons e visões de mundo, o que desafia a capacidade de controle do Estado sobre seus cidadãos. Essas transformações facilitam a articulação em redes de colaboração, permitindo a interferência de atores não estatais nos processos globais (KEOHANE; NYE, 2000). É neste contexto, denominado por Castells (1999) de era da informação, que algumas de ONGs buscam meios alternativos para exercer impacto no comportamento das OIGs e, conseqüentemente, de seus Estados-membros.

Ainda que “poder” e “influência” historicamente tenham sido expressões atribuídas a Estados, há crescente utilização dos termos para designar as capacidades dos atores não estatais para moldar os resultados de processos políticos internacionais (BETSILL; CORELL, 2008; VILLA, 1999). As ONGs não possuem território, não prestam contas à uma população específica e tampouco apresentam uniformidade na distribuição de recursos e responsabilidades (HERZ; RIBEIRO-HOFFMANN, 2004). Assim, uma vez que se trata de uma relação entre atores de naturezas distintas, os parâmetros de análise e atuação também o são.

Quanto às suas motivações, as ONGs geralmente possuem visões de mundos distintas dos Estados, com roteiros de ações diferentes e, em alguns momentos, competitivos, sobre os caminhos a serem adotados na formulação e articulação de práticas de governança global. Por não serem atores tradicionais de representação política nas instâncias de tomada de decisão, a interação com os Estados continua sendo assimétrica. Algumas vezes, as ONGs conseguem interferir nas agendas políticas que serão debatidas pelos Estados, reafirmando que os processos políticos não ficam restritos às fronteiras territoriais. Em outros momentos, os Estados podem tentar influenciá-las pelo condicionamento de recursos financeiros à defesa de pautas específicas, colocando em xeque a ideia de serem independentes (TAVARES, 1999, p. 131). Apesar dessas ponderações, o envolvimento das ONGs não pode mais ser questionado e as maneiras pelas quais elas buscam apresentar suas demandas têm sido objeto de trabalho de vários estudos (CLARK 2005; DEITELHOFF, 2009; FRIEDMAN; HOCHSTETLER; JOACHIM, 2007; GORDENKER; WEISS, 1995; PRICE, 1998).

A coleta, documentação e difusão de informações, somada à produção de relatórios e materiais informativos, têm sido práticas comuns do repertório de ação das ONGs com vistas a fortalecer a aplicação das normas que defendem. As ONGs têm a vantagem de atuar

de forma mais próxima às comunidades locais. Essa proximidade pode ser estrategicamente utilizada, com potencial de respaldar a imagem de fontes de informações legítimas sobre o que acontece em campo, particularmente em situações de emergência internacional (humanitária, desenvolvimento e ambiental). Tais vantagens ganham destaque, principalmente, quando comparadas às estruturas altamente burocráticas das OIGs, muitas delas enfrentando desafios internos como falta de financiamento, ampliação dos membros, expansão da agenda e dificuldade de consenso sobre as decisões coletivas.

Algumas pesquisas que analisam a emergência, criação e implementação das normas internacionais retratam as ONGs como atores-chave de certos mecanismos causais descritos como “cascada das normas”, “espiral de influência” e “efeito bumerangue” (PRICE, 2003). Na análise desenvolvida por Finnemore e Sikkink (1998, p. 894-905) sobre o “ciclo de vida da norma”¹⁷, por exemplo, os “empreendedores” são decisivos para a emergência normativa, pois eles ressaltam ou mesmo propõem questões ao utilizar linguagem que as constitui e interpreta. Por conta disso, eles desempenham papel crucial no momento de cascada, quando uma massa crítica de Estados é socializada a revisar ou adotar novas regras, valores e percepções (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 896-897).

True-Frost (2007), inspirada no modelo teórico de “cascada da norma”, discute três fases essenciais para entender o processo de adoção de Resoluções temáticas pelo CSNU. Na primeira fase, as comunidades epistêmicas e as ONGs pesquisam novas aplicações para uma norma existente. Se essa pesquisa é produtiva, eles tentam persuadir várias agências a adotar essa norma, geralmente com base em dados especializados que são apresentados de modo familiar às estruturas e linguagem destas instituições. Em caso de êxito, vários membros da comunidade internacional e Estados adotam a norma.

¹⁷ As autoras esboçam três estágios do “ciclo de vida” das normas - emergência, cascada e internalização - e argumentam que a mudança de um nível para outro é feita em função de diferentes atores, motivos e mecanismos. Brevemente, no primeiro estágio, os “empreendedores” da norma tentam persuadir os Estados a adotar novas regras. O segundo estágio é caracterizado pela tentativa de socialização de outros Estados, para que se tornem seguidores das normas. Para o momento da cascada de normas, elas admitem não existir uma única motivação e, sim, várias, como por exemplo, a pressão para conformidade com as normas e o desejo de aumentar a legitimidade internacional. Por fim, a internalização da norma ocorre quando esta não é mais vista como artificial e, sim, como algo natural.

Keck e Sikkink (1998, p. 12) também retratam a influência dos ativistas, com destaque às ONGs domésticas e internacionais, nos processos políticos globais. Elas argumentam que os Estados mudam seu comportamento, dentre outras razões, por conta de estratégias de pressão e persuasão dos ativistas, que levam em conta o uso criativo da informação. No mecanismo do efeito bumerangue, os ativistas domésticos, diante da repressão e bloqueio dos canais de participação política, buscam formas alternativas de expressar suas preocupações e garantir sua segurança. Mediante a conquista de aliados no plano internacional (sociedades civis, Estados e/ou organizações internacionais), eles fortalecem a pressão externa sobre seus Estados para que aceitem ou continuem com a mudança política.

A atuação dos ativistas também adquire importância no modelo concebido por Risse, Ropp e Sikkink (1999), por meio do qual são identificadas algumas das condições que facilitariam a internacionalização e internalização da norma por Estados. Os autores discutem o impacto das normas em relação a um espiral de influência transnacional ou processo de cinco estágios de socialização, impulsionado em grande parte pelas atividades dos ativistas, dentre as quais estão as das ONGs. Neste modelo, uma vez mantidas as táticas de pressão (difusão de informações, acusação dos violadores de direitos humanos e mobilização de aliados, por exemplo), os Estados passariam a se comportar de acordo com as normas. A mudança, que pode ser iniciada por interesses instrumentais, exigiria dos Estados um comprometimento inicial, ainda que pela retórica. Mediante a continuidade das pressões, os Estados se convenceriam de que a adesão às normas seria necessária e consistente a sua identidade enquanto atores de uma sociedade liberal de Estados (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999, p. 15).

Nos quatro supracitados mecanismos, as ONGs são retratadas como ativistas ou “empreendedores da norma”¹⁸, isto é, agentes que possuem noções sobre comportamentos aceitáveis e desejáveis e que atuam no sentido de difundir e legitimar essas construções. Nesses casos, são considerados essenciais para as perspectivas de impacto político, uma vez que sua participação contínua por meio de estratégias de convencimento é o que lhes permite pressionar Estados e OIGs a aceitar novas regras ou a deslegitimar certas práticas abusivas, toleradas e replicadas por Estados. Os objetivos desta atuação incluem, em linhas gerais, a obtenção de

¹⁸ Indivíduos influentes, organizações regionais e Estados também podem ser considerados empreendedores da norma ou ativistas, uma vez envolvidos com iniciativas que busquem propor normas para regular padrões de comportamento apropriados ou revisar condutas vigentes. Para estudos sobre estes atores, ver: INGBRITSEN, Christine. Norm Entrepreneurs Scandinavia's role in world politics. **Cooperation and Conflict**, v. 37, n. 1, p. 11-23, 2002; MADOKORO, Daisuke. How the United Nations Secretary-General promotes international norms. **Global Responsibility to Protect**, v. 7, n. 1, p. 31-55, 2015; PACE, Michelle. Norm shifting from EMP to ENP: the EU as a norm entrepreneur in the south?. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 20, n. 4, p. 659-75, 2007.

aliados (estatais ou não), a mobilização da opinião pública doméstica, o monitoramento do cumprimento de normas e tratados, os ganhos de legitimidade e o aumento dos custos para OIGs e Estados de não agir em conformidade com o que fora previamente acordado (BURGERMAN, 2001; FLORINI, 2000; PRICE, 1998).

Ainda que a supracitada literatura seja focada em normas e não em políticas, os argumentos apresentados são relevantes para esta pesquisa. Cabe lembrar que as normas internacionais são as regras consideradas apropriadas pela comunidade internacional, podendo variar de acordo com o contexto social e cultural onde são apresentadas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Logo, elas contribuem para constituir o comportamento dos atores, auxiliando na formação de sua identidade. Dependendo do grau de aceitação e internalização, as normas também servem como reguladoras do comportamento, forçando o ajuste de condutas e atividades que não estejam em conformidade com o que é considerado desejável.

As políticas, por outro lado, podem ser entendidas como sendo representativas das intenções e direções de uma organização. Por meio de documentos, a instituição estabelece as diretrizes que serão aplicadas em determinado caso, ajudando a direcionar os membros à ação coletiva. As normas informam as políticas adotadas, que, por sua vez, carregam princípios e significados morais. No caso do CSNU, as políticas adotadas servem como referência às ações em campo, refletindo a postura coletiva adotada pelo órgão acerca de determinado assunto. Assim como as normas, as políticas dependem da aceitação dos Estados e carregam princípios e valores morais.

Com relação às normas/políticas de direitos humanos, fato é que os governos tendem a ser particularmente resistentes às propostas que desafiam o princípio da soberania, especialmente as que resvalam em decisões domésticas (TALLBERG et al., 2013). Como nota Burgerman (1998, p. 906-907), os regimes morais não são autoaplicáveis, não são favoráveis às estratégias baseadas na reciprocidade e não oferecem incentivos materiais para uma mudança de comportamento dos Estados. A existência de normas e tratados internacionais, como mostra Hafner-Burton e Tsutsui (2005), não necessariamente inibe as violações cometidas pelos Estados, particularmente quando suas ações são consideradas politicamente relevantes. Além disso, vários estudos apontam que os Estados possuem outras motivações (busca por credibilidade ou receio de uma má reputação), que não a crença nos direitos humanos, para ratificar tratados internacionais (HATHAWAY, 2007). Vreeland (2008), por exemplo, sugere que embora os governos assinem a Convenção contra a Tortura (CAT), eles são relutantes quando se trata da assinatura dos Protocolos Adicionais, mecanismos que permitem petições individuais e outros instrumentos com teor mais punitivo. Fatores domésticos, como tipo de

regime e participação da sociedade civil doméstica, também foram apontados por estudiosos como aspectos que condicionam os efeitos dos tratados internacionais no comportamento estatal (LANDMAN, 2005; NEUMAYER, 2005).

Por que e como os Estados implementam e usam as normas e tratados internacionais de direitos humanos ainda é uma área de contestação empírica e teórica. Embora seja um debate importante, atêm-se, nesta pesquisa, aos estudos que tomam o papel das ONGs como relevantes nos processos de criação e difusão destas normas. Ainda, busca-se compreender se as táticas utilizadas nas campanhas transnacionais influenciam práticas e políticas institucionais. Ou seja, a atuação das ONGs nos processos globais consegue moldar certos resultados políticos?

Pesquisas de orientação construtivista realçam que as ONGs buscam socializar os Estados a aceitar novos procedimentos, valores e percepções, ensinando a eles que determinados padrões de comportamento são a maneira correta de agir (CHECKEL, 2005, p. 804; RISSE, ROPP e SIKKINK, 1999). Extrai-se, desses estudos, que as ONGs podem contribuir com os entendimentos internacionais e usos dos “direitos humanos” pelos Estados, favorecendo tanto a aceitação das normas como o desenvolvimento de mecanismos de disseminação. Para tanto, elas chamam atenção para determinadas ideias, constantemente realizam campanhas, monitoram e reportam as inconsistências do comportamento estatal e das instituições domésticas e internacionais de proteção aos direitos humanos.

Parte desta literatura sugere que as chances de sucesso são maiores quando os ativistas exploram os atributos específicos das questões trabalhadas. Como nota Wong (2012), “as ONGs estão no mercado de criação de pontos focais internacionais e, ao fazer isso, ajudam a criar novas normas ou forçar o cumprimento destas”. Dentro desta lógica, Keck e Sikkink (1998, p. 27) ressaltam as questões relacionadas aos danos corporais de indivíduos vulneráveis e/ou percebidos como inocentes e causas envolvendo igualdade de oportunidades. Para Shawki (2011), campanhas do primeiro tipo de questões, ou seja, referente a danos físicos ocasionados a pessoas inocentes, possuem maiores chances de sucesso. A ideia de que a natureza das questões está conectada aos esforços para criar e difundir normas internacionais também é compartilhada por Price (2003).

Nos projetos de ONGs voltados às áreas humanitárias e de direitos humanos, por exemplo, respeito, dignidade e proteção física, mental e social dos seres humanos, que não são tangíveis e materiais, adquirem centralidade. Tratam-se de questões que apresentam respaldo do quadro normativo internacional, com forte conteúdo e valor moral. Ao enfatizar a vulnerabilidade das pessoas, bem como a urgência de igualdade entre os indivíduos perante a justiça (KECK; SIKKINK, 1998, p. 204), as ONGs buscam ocupar um espaço discursivo para

falar em nome dos desprivilegiados. Esse esforço pode, ou não, provocar o interesse de Estados e OIGs. Nota-se, então, que as ONGs, além de estarem comprometidas com a causa, recorrem a artifícios comunicativos para tornar suas questões mais salientes do que outras e, com isso, convencer Estados e OIGs a considerá-las quando do processo político.

Uma forma de se pensar neste processo é pela formatação das ideias que são apresentadas. A identificação do problema é parte importante das dinâmicas de formação da agenda política. Snow e Benford (1988, p. 198) apontam que a seleção dos problemas e suas respectivas soluções, são produtos da construção social e atribuições coletivas, isto é, “resultado das interações entre vários indivíduos, que conferem atenção a determinados objetos e não a outros”. Ao atribuir valor a certas questões, interpretando-as como eventos ou condições relevantes, as ONGs estrategicamente constroem significados de modo a guiar a atenção dos Estados e das OIGs (JOACHIM, 2007, p. 19).

Portanto, o formato de apresentação das demandas para a comunidade internacional aparece em alguns estudos como de fundamental importância para motivar a ação coletiva e garantir chances reais de sucesso, ou seja, a conquista de mudança política (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002, p. 12-13). Na literatura sobre movimentos sociais, McAdam, McCarthy e Zald (1996, p. 6) notam que o “enquadramento” (*framing*) se refere aos esforços estratégicos conscientes levados adiante por grupos de pessoas para moldar entendimentos coletivos. Isso é possível, pois os significados dos temas/questões defendidos como parte de uma causa transnacional não são fixos. Ao contrário, os atores preenchem-nos com interpretações específicas, com o propósito de guiar, motivar e legitimar certas práticas e ideias.

O enquadramento, nesse sentido, permite que as ONGs enfatizem aspectos particulares de certas questões/demandas com a expectativa de que os indivíduos vão ser direcionados a considerá-las quando da construção de suas próprias opiniões e, conseqüentemente, decisões políticas. As chances de existir uma conexão dos indivíduos com essas novas proposições são maiores caso as ONGs encaixem suas demandas num formato e linguagem mais familiares às OIGs e Estados. Essa (re)orientação tem a finalidade de fomentar a redefinição de alguns dos interesses estatais ou provocar o reconhecimento de novos.

Como parte de um esforço analítico para compreender as características desses pacotes cognitivos, Snow e Benford (1988) identificam três finalidades das molduras (*frames*) que podem ser utilizadas por grupos sociais: prognóstico, diagnóstico e motivacional. Por molduras do tipo “diagnóstico”, entendem-se os processos pelos quais as questões são

apresentadas de modo que identifiquem as causas dos problemas e os atores a serem responsabilizados. Ao invés de as questões serem interpretadas como acidentais, ou pontuais, as proposições indicam que as raízes do problema são estruturais. O segundo tipo, a moldura prognóstica, refere-se às propostas de solução para determinado problema político, que podem ir desde medidas técnicas até a decisão, por parte dos ativistas, de desenvolver estratégias de *lobbying*. Por fim, a moldura motivacional apresenta elementos capazes de fomentar a ação coletiva. Para além das preocupações com uma lógica instrumental (problemas → soluções), as questões podem ser apresentadas em termos morais, de modo que as pessoas se sintam motivadas a agir e/ou temam as fortes consequências derivadas da inação.

Outra prática identificada nas análises sobre movimentos sociais, domésticos e transnacionais, é a adaptação destas molduras para um formato reconhecido pela audiência. Shawki (2010, p. 206) argumenta que ao conectar certos problemas com normas, valores e prioridades dos Estados, os atores não estatais podem redefinir os interesses dos Estados acerca destas mesmas questões. Ou seja, o alinhamento das ideias em relação a padrões de comportamento pré-estabelecidos permite que as questões apresentadas como parte do esforço de advocacia fiquem mais acessíveis ao público-alvo.

Muitas vezes, as ONGs passam anos trabalhando dentro de um repertório que não surte efeito. Ao apresentar o problema em outros termos, elas conseguem chamar atenção e colocar sua problemática dentro da agenda política. Joachim (2007) mostra que, na ONU, no decorrer das conferências especializadas dos anos 1990, as ONGs buscaram aproximar a causa dos direitos humanos e a questão das mulheres, culminando na elaboração da ideia do direito da mulher como um direito humano. Esse enquadramento, dentro de uma janela mais ampla de direitos humanos, permitiu que a questão ganhasse visibilidade nacional e internacional.

Esse processo também aparece na literatura como “*grafting*”. Price (1998) faz referência a este conceito para mostrar como empreendedores morais “anexaram” suas ideias a elementos estabelecidos no campo da doutrina de guerra justa, notadamente a discriminação contra civis e sofrimento desnecessário, para fortalecer sua causa contra a manufatura e uso de minas terrestres. Inicialmente, a questão das minas era tratada a partir de uma linguagem de segurança, restrita às discussões entre as grandes potências. As ONGs, em cooperação com potências menores, iniciaram um processo de negociação paralelo, chamando atenção para o problema da utilização das minas terrestres como uma questão humanitária.

Outro recurso utilizado são as referências a testemunhos, símbolos e mensagens simples, com soluções claras e práticas. Keck e Sikkink (1998, p.16-18) sugerem que o

êxito das campanhas transnacionais depende, em grande medida, da forma como os ativistas conseguem aplicar tais recursos estratégico-comunicativos para estimular o público-alvo a replicar a linguagem sendo utilizada. Mais do que simplesmente reunir fatos e dados, os ativistas podem moldar a informação com o objetivo de sensibilizar e mobilizar as pessoas – ou seja, construir o discurso de uma maneira apelativa, por vezes dramática, transformando as informações frias em experiências humanas com as quais as pessoas possam se relacionar. A incorporação de símbolos nas mensagens, o que Keck e Sikkink (1998, p. 16) denominam de política simbólica, tem como um de seus propósitos realçar ações ou histórias que conferem sentido a uma situação para um público que frequentemente está distante do debate em andamento.

De acordo com McAdam (1996, p. 34), as ações de um grupo também podem carregar várias mensagens, que, por sua vez, estimulam a mudança de comportamento dos atores. Iniciativas como intervenções oficiais, relatórios e participação em eventos paralelos são estratégias institucionais que se encaixariam nessa definição. No caso do CSNU, a moldura de ação mais usada pelas ONGs são os eventos informais, tanto os organizados pelos Estados-membros como os eventos paralelos realizados pelas ONGs. Ao enfatizar a recorrência da interação com Estados-membros, as ONGs conseguem veicular uma mensagem importante, ou seja, que elas estão presentes nos assuntos de segurança internacional. Ainda que a qualidade desta participação não possa ser avaliada somente em função de sua existência, trata-se de uma moldura de ação que permite às ONGs projetar a imagem de participantes/ocupantes de espaços dentro do CSNU.

A escolha das questões que serão trabalhadas pelas ONGs e como elas estarão organizadas se tornam, portanto, partes importantes da atuação destes atores junto às OIGs. O processo de enquadramento, no entanto, não pode ser analisado de forma isolada, uma vez que suas apresentação e sustentação dependem dos recursos disponíveis às ONGs (JOACHIM, 2007). Propor novas ideias, alterar comportamentos arraigados na tradição ou provocar a revisão de práticas vigentes são objetivos que dependem dos instrumentos de mobilização que as ONGs conseguem dispor. A próxima seção discute de forma mais detalhada esses pontos.

1.2 A FORMAÇÃO DE COALIZÕES

Embora a construção de pacotes cognitivos seja um componente essencial das estratégias empreendidas pelos grupos sociais, especificamente as ONGs, eles não necessariamente produzem efeitos políticos. Nesta subseção, discute-se a formação de coalizões como uma opção estratégica de atores não estatais que buscam potencializar suas demandas frente a seus interlocutores, sejam eles Estados ou OIGs. Uma das principais vantagens da formação de coalizão é a possibilidade de os membros partilharem tanto os benefícios (trocas de informações e contatos) como os custos de uma ação coletiva.

Estudos mostram que as estratégias dos ativistas dependem das estruturas e recursos de mobilização disponíveis, aqui entendidos como “veículos coletivos, informais e formais, por meio dos quais as pessoas mobilizam e se engajam na ação coletiva” (MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1996, p. 3; MCCARTHY, 1996, p. 141). Podem ser arranjos cooperativos, como a formação de redes informais entre indivíduos que desempenham tarefas flexíveis e/ou coalizões mais duradouras, com uma coordenação sistematizada das atividades de várias organizações sociais (MCCARTHY, 1996, p. 141-142). Ainda sobre o assunto, Alonso (2009, p. 59) resume que a viabilidade das estratégias coletivas depende “da presença de recursos materiais (financeiros e infraestrutura) e humanos (ativistas e apoiadores) e de organização, isto é, da coordenação entre indivíduos doutro modo avulsos”.

Sobre as coalizões, mais especificamente, tratam-se das entidades organizacionais formadas a partir de “acordos colaborativos, orientados para determinados fins, que permitem a organizações distintas reunir recursos de modo a provocar mudança” (TARROW, 2005, p. 164). As vantagens da atuação por meio desse tipo de articulação são enaltecidas por vários pesquisadores. McAdam, McCarthy e Zald (1996), por exemplo, atestam que os “processos de enquadramento tendem a funcionar melhor e com maior probabilidade de impacto no contexto de fortes organizações. [...] Na ausência de organização os enquadramentos nem surgiriam a princípio”.¹⁹ Smith (2005, p. 229, tradução nossa) nota que os ativistas precisam “desenvolver organizações que possam facilitar, de um lado, uma comunicação ampla e intercultural e, de outro, administrar a diversidade dos membros e coordenar as atividades conjuntas acerca de uma plataforma temática comum”. Yanacopulos (2015), por sua vez, observa que o compromisso mais institucionalizado, e não meramente a troca de informações, facilitaria a execução das táticas coletivas por conta da combinação de habilidades de negociação, conhecimento e persuasão.

¹⁹ [...] *framing processes are held to be more likely and of far greater consequence under conditions of strong rather than weak organization [...] lacking organization these framing would never emerge in the first place.*

As ONGs, em particular, conseguem extrair ganhos da operação de suas atividades por meio de coalizões. Geralmente de diferentes portes, finalidades e com demandas individuais específicas, elas se beneficiam de espaços de colaboração para articular, interagir e (re)definir os termos de suas estratégias.²⁰ Cabe lembrar que as ONGs não são um grupo homogêneo. Ao contrário, elas apresentam projetos distintos, buscam financiamentos em fontes diversas e adotam perfis de estratégias variados, que podem ser de cooperação ou de enfrentamento. A formação de coalizões, portanto, serve ao propósito de garantir que os membros canalizem seus esforços para um referencial de ação comum e não dispersem energia e tempo em táticas individuais. Por conta da diversidade dos participantes, a criação de arranjos mais formalizados (funcionários, configuração de membros mais estável, sede e/ou secretariado) pode estimular a criação de uma identidade coletiva necessária à implementação de estratégias comuns.

As vantagens atreladas à formação de coalizões aparecem de forma didática na obra de Tarrow (2005, p. 166-175). O autor adota uma tipologia de coalizões, cujo objetivo é analisar os possíveis tipos de arranjos que surgem da combinação de duas variáveis, duração e grau de cooperação. São eles: coalizões instrumentais (caracterizadas por um baixo grau de cooperação e de curta duração), coalizões de eventos (curta duração e alto grau de cooperação), coalizões federadas (longa duração e baixo grau de cooperação) e coalizões de campanha (longa duração e alto grau de cooperação).²¹

Com relação ao último tipo, o da coalizão de campanha, Tarrow (2005, p. 172) nota que são “práticas mais organizadas, elaboradas quando os ativistas têm a intenção de colaborar com grupos de Estados e instituições internacionais”, num contexto favorável de oportunidades políticas e recursos. É justamente a combinação de uma agenda de ação mais focada com alto nível de envolvimento, que oferece uma identidade comum para que a coalizão persista com o passar do tempo, “sendo talvez a nova onda [...] do transnacional” (TARROW, 2005, p. 179).

²⁰ Hoje em dia as redes sociais também podem ser consideradas parte desses novos espaços de colaboração. Na ausência de um espaço físico para encontros regulares, as ONGs e outros atores não estatais têm recorrido às plataformas virtuais como forma de estreitar relações e aprofundar entendimentos acerca da mesma causa defendida. Um dos grandes desafios ao funcionamento de coalizões continua a ser a instabilidade em termos de financiamento destinado às ações coletivas, muitas vezes dependente de fontes governamentais, o que torna a utilização das novas ferramentas de comunicação ainda mais úteis por não serem demasiadamente custosas e permitirem o contato, independente de cortes financeiros.

²¹ As coalizões instrumentais são formadas quando os interesses dos seus membros temporariamente se sobrepõem, mas esses membros não cooperam intensamente e, por isso, se separam depois de um curto período de tempo. Coalizões federadas não cooperam profundamente também, mas podem sustentar uma cooperação por um período maior de tempo. Coalizões de evento são de curto prazo, mas diferentemente das coalizões instrumentais, elas são caracterizadas por uma forte cooperação, que consegue oferecer uma fundação para maior entrosamento entre os membros por um longo prazo. Finalmente, coalizões de campanha são compostas por atores que cooperam de forma mais sistemática e por um longo período de tempo. Grande parte das redes de advocacia transnacional se encaixa neste último tipo de coalizão.

De modo a entender como as coalizões de campanha perduram ao longo do tempo e têm se tornado uma das formas mais comuns de mobilização, Tarrow (2005) aponta que estas coalizões possuem capacidades que lhes permitem criar espirais de oportunidades, produzir formas mais institucionalizadas de cooperação e socializar os participantes. Primeiro, cabe notar que as coalizões se formam diante de oportunidades e ameaças que podem mudar. Os incentivos para cooperação, que num primeiro momento são visíveis, podem ser dissipados no decorrer do tempo. O desaparecimento das vantagens de colaboração provavelmente aumentaria os custos para os ativistas se manterem atrelados no formato de coalizão.

No tocante aos possíveis custos de uma atuação em conjunto, Yanacopulos (2015) sustenta que os participantes precisam de tempo para se dedicar à articulação e definição dos temas da plataforma de ação. Nem sempre é uma tarefa simples, visto que os membros podem apresentar demandas distintas e visões diferentes acerca das estratégias a serem empregadas (moderadas ou radicais; cooperativas ou conflitivas). Um segundo ponto levantado pela autora é a partilha dos recursos financeiros e materiais para garantir um desempenho operacional satisfatório. Algumas instituições possuem mais flexibilidade para redistribuir financiamentos de projetos individuais para as atividades coletivas. Outras dependem, quase que exclusivamente, de patrocinadores estatais e precisam submeter pedidos de financiamento que viabilizem a participação nas coalizões.

Embora as estruturas de cada coalizão variem, a lógica de atuação por meio de um posicionamento comum permanece. Essa visão coletiva tem uma importância crítica na condução das atividades do grupo. Sem clareza e objetividade, os membros estão sujeitos a ter seus nomes associados a projetos pouco transparentes e ineficazes, levando a uma possível perda de credibilidade. Logo, por conta dos riscos e custos associados à empreitada coletiva, as ONGs constantemente avaliam a viabilidade e o desejo de adentrar e permanecer neste tipo de arranjo.

Quando esses custos se sobrepõem aos ganhos obtidos pela cooperação, retomando o argumento de Tarrow (2005), os atores podem se sentir compelidos a deixar o arranjo. Contudo, uma vez dentro de organizações mais sólidas (duráveis e com alto grau de cooperação), como é o caso da coalizão de campanhas, os atores podem criar situações que viabilizem sua permanência no mecanismo cooperativo. Os incentivos podem ser criados e transformados na medida em que os membros de uma coalizão reagem e/ou adaptam-se a eles, estimulando o aparecimento de novas oportunidades. Assim, os ativistas agem sobre as restrições existentes e buscam convertê-las em condições de atuação mais apropriadas. As coalizões de campanha, por serem mais flexíveis e não hierárquicas, conseguiriam reagir aos constrangimentos de modo a mudar os locais de suas atividades em busca de novas oportunidades políticas.

O segundo elemento apontado por Tarrow (2005), a institucionalização, também produz efeitos sobre as dimensões da ação coletiva. O autor menciona que as coalizões mais institucionalizadas se valem das regras e procedimentos previamente acordados para garantir a confiança dos membros acerca do processo de tomada de decisão. Como resultado, os ativistas não precisam se desgastar a cada encontro para chegar a um consenso sobre as formas de regular o debate ou avançar as questões defendidas pelo grupo. Em trabalho recente, Wong (2012, p. 4) resgata esta ideia e pontua que os ativistas conseguem obter benefícios concretos a partir da criação de uma estrutura organizacional, principalmente quando adotam medidas no sentido de favorecer a burocratização das atividades e profissionalização das equipes. Os atributos dos atores políticos, segundo a autora, podem ajudar a explicar por que certas organizações são politicamente mais relevantes do que outras no campo da advocacia transnacional. Isso ocorre porque as ONGs atuam melhor quando conseguem equilibrar uma agenda bem definida e a mobilização de apoio. A estrutura organizacional sólida, neste sentido, permitiria o alcance desse equilíbrio, visto que dentre seus efeitos estão a redução de possíveis atritos e o estímulo ao contato entre ONGs diversas. A combinação desses dois elementos, portanto, tem o potencial de fomentar a coordenação e controle das atividades conjuntas.

Por fim, as coalizões mais sólidas produzem um efeito de socialização entre os seus membros. A construção de uma identidade comum permite, em tese, a veiculação de uma imagem de solidariedade entre os participantes da mesma coalizão (TARROW, 2005). Participar destas iniciativas pode ser desgastante em alguns casos, notadamente quando encontro ocorre entre atores muito distintos. As divergências vão desde a escolha da ideia central a ser defendida até as iniciativas a serem utilizadas em determinado contexto, como protestos em massa ou *lobby* junto a representantes governamentais (GAMSON; MEYER, 1996). Nestes casos, as coalizões funcionam como espaços políticos em que diferentes atores negociam os significados sociais, culturais e políticos do empreendimento conjunto. Indivíduos de diferentes nacionalidades, com idiomas e culturas distintas, são movidos a debater situações fora de seu repertório tradicional e a superar posicionamentos ideológicos em prol de um objetivo comum (DELA PORTA; TARROW, 2005, p. 188-190). Cria-se a expectativa, portanto, de que organizações diferentes vão chegar a um mínimo denominador comum, o que pode ajudar a dirimir estereótipos, moldar percepções e criar parcerias mais duradouras.

Embora os supracitados estudos ressaltem a importância dos efeitos provocados pela atuação no formato de coalizão, necessário se faz problematizar essa variável. O engajamento das ONGs não acontece no vácuo político. Muito pelo contrário, as ações são produzidas por meio de organizações que trabalham com limitações próprias. Ao mesmo tempo em que elas são movidas por valores, também são instituições complexas e competitivas. Suas estruturas operacionais, combinadas com as distinções em termos de projetos e missões, produzem tipos diferentes de atuação (PRAKASH; GUGERTY, 2010). Portanto, ao considerar a formação de coalizões, há que se ter em mente que as organizações de advocacia buscam objetivos estratégicos e enfrentam sérios problemas de ação coletiva. Logo, a identificação de valores compartilhados e a criação de formas mais institucionalizadas de ação não necessariamente provocam mudanças no espaço político onde as ONGs atuam. Em outras palavras, a emergência de coalizões não pode ser avaliada de forma isolada de outros condicionantes, pois sua existência também depende do ambiente político e dos constrangimentos institucionais existentes. Uma vez mais é importante enfatizar que esta tese se concentra nas características e efeitos da atuação em conjunto das ONGs (coalizões), deixando para futuros estudos uma análise mais pormenorizada acerca de seus participantes.

Para além das coalizões, o impacto das ações de atores não estatais aparece conectado a outros recursos materiais e imateriais, que estimulam a ação coletiva. São exemplos destes recursos: apoio público e/ou envolvimento pessoal de indivíduos (celebridades, por exemplo); recursos humanos, com elevada qualificação e capacidade criativa; mecanismos organizacionais e/ou características materiais, como orçamento e/ou espaço de reunião (CRESS; SNOW, 1996, p. 1095-1096).

Ao analisar especificamente o impacto das ONGs na agenda da ONU, Joachim (2007) elenca três recursos de mobilização centrais: presença de empreendedores organizacionais, o apoio de uma composição internacional heterogênea e a presença de especialistas. Os empreendedores ou ativistas são indivíduos ou organizações comprometidos com a causa (independente de ganhos materiais), que estão dispostos a aceitar os custos da mobilização²² para avançar a missão e garantir que os atores-chave (por exemplo, agências especializadas ou ativistas com acesso a informações) estejam incorporados no empreendimento coletivo (JOACHIM, 2007; KECK; SIKKINK, 1998).

²² Existem disputas que ocorrem entre os atores de uma rede de advocacia transnacional sobre aspectos práticos da organização ou o conteúdo das questões centrais defendidas numa campanha.

Carpenter (2007, p. 98) reforça o argumento ao salientar que a advocacia é impossível até que seja adotada por grandes organizações não governamentais. Na mesma linha de raciocínio, Bob (2005) sugere que a ignição para uma campanha de advocacia está relacionada à aceitação dos temas por uma massa crítica de ativistas e grandes ONGs e/ou intelectuais de direitos humanos. Ele argumenta que grupos politizados recorrem às grandes ONGs internacionais e tentam convencê-las a incluir demandas específicas para, então, promovê-las como parte da agenda transnacional. Segundo o autor, as ONGs com maior reconhecimento internacional atuam como “guardiãs” (*gatekeepers*), selecionando os temas incorporados na plataforma coletiva e, ao mesmo tempo, creditando maior valor às causas avançadas. De acordo com essa lógica, nota-se a importância de “campeões” (*champions*) dentro da própria comunidade das ONGs como um aspecto importante da literatura de atores transnacionais.

Além de ativistas dispostos a angariar apoio e organizar a campanha transnacional, a escolha das estratégias depende da composição do grupo. Muita discussão se forma em relação aos arranjos promovidos pelas ONGs: homogêneo (predominância de ONGs do Norte ou do Sul) ou heterogênea (integrantes de ONGs do Norte e do Sul, com demandas e visões de mundo distintas, por vezes, opostas). Ainda que a composição heterogênea seja desejável, como afirma Joachim (2007), necessário se faz atentar para seus efeitos negativos. De um lado, a diversidade dos membros pode aumentar a credibilidade das questões apresentadas, com propostas que reflitam crenças de grupos distintos e, portanto, reduzem as chances de surgirem críticas em relação à falta de representatividade. Por outro lado, a diversidade entre os membros dificulta o alcance de consenso sobre as decisões, estratégias e táticas utilizadas, podendo abrir espaço ao surgimento de relações de poder assimétricas entre os membros.

Por fim, de acordo com Joachim (2007), a expertise é um importante recurso de mobilização à atuação das ONGs, principalmente quando o assunto não é debatido com frequência pelos Estados-membros. Nesse contexto, as ONGs aparecem como fontes de informação alternativas, compartilhando fatos e testemunhos de modo compreensível para sua audiência. Quanto mais acurácia sobre as informações oferecidas, principalmente sobre assuntos complexos e sensíveis, mais aceitável é a imagem de “atores legítimos” que esses ativistas projetam no cenário internacional. Dentre as atividades elegidas para compartilhar essa expertise, as ONGs preparam relatórios – contendo dados quantitativos, fatos e testemunhos da população local – e/ou se reúnem com representantes dos Estados-membros para proferir palestras sobre temas de interesse mútuo.

1.3 A PARCERIA COM ALIADOS ESTRATÉGICOS

Neste subitem, será apresentada uma segunda estrutura de mobilização disponível às ONGs. Trata-se, no caso, das redes transnacionais, o tipo de “configuração mais informal dos atores não estatais” (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002, p. 7). São diferentes das coalizões, principalmente por não disporem de táticas coordenadas, tampouco contatos formalizados entre seus variados membros, que podem ser estatais e/ou não estatais. As coalizões de ONGs, muitas vezes, participam como membros de redes transnacionais para ampliar os canais de comunicação e aprofundar trocas de informações com comunidades epistêmicas, representantes de movimentos sociais, outras ONGs, Estados e instituições multilaterais.

O recorte de pesquisa utilizado nesta tese são as “Redes de Advocacia Transnacionais”, expressão cunhada por Margaret Keck e Kathryn Sikkink na obra *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics* (1998). O conceito surge como referência às dinâmicas horizontais entre grupos – com pautas, aparatos organizacionais e ações específicas – focados na construção de conhecimento e promoção de ações que transpassam as fronteiras do espaço territorial. As RATs, mais especificamente, referem-se às interações conjuntas entre atores estatais e não estatais, que surgem a partir de um interesse comum no avanço de determinada causa social – independente das diferenças em termos de perspectivas e arranjos institucionais dos atores envolvidos.

Quanto às motivações que impulsionam a formação das redes de advocacia, ênfase é conferida ao comprometimento dos indivíduos (estatais ou não) com as ideias e princípios que sustentam determinada norma. O grau de compromisso pode variar, mas a crença no valor da ideia é constante. Empatia e compromisso ideacional são, portanto, listadas como motivações para a promoção da norma por agentes internacionais que operam em redes deste tipo. Cabe lembrar que muito embora os ativistas representem uma ampla gama de atores não estatais (comunidades de pesquisa, movimentos sociais locais, fundações, intelectuais, entre outros), são as ONGs, domésticas e internacionais, as que geralmente conduzem as atividades, introduzem as ideias e pressionam por transformações (KECK; SIKKINK, 1998, p. 9).

A literatura sobre RATs aponta vários efeitos produzidos com o trabalho em rede, cujo objetivo maior é a mudança de comportamento do Estado ou das OIGs. Os ativistas trazem novas ideias para o debate político, servem como fonte de informação e testemunho, promovem implementação de normas ao pressionar os atores a adotar novas políticas, monitoram o cumprimento dos padrões internacionais por meio de práticas de *naming and shaming*,

contribuem para mudar percepções que Estados²³ e OIGs²⁴ têm de suas identidades, interesses e preferências, e estimulam a mudança de procedimentos e políticas. Nem sempre as campanhas resultantes desse esforço coletivo são exitosas, mas o envolvimento dos ativistas nos debates políticos e os efeitos dessa maior interação não podem mais ser ignorados.

As características constitutivas das RATs são os valores compartilhados e um discurso comum; contudo, essa premissa não implica que os atores estejam envolvidos puramente por questões normativas. Ou seja, a defesa de princípios e valores morais não se traduz automaticamente em medidas altruístas. Motivações instrumentais e preferências individuais dos atores fazem parte do processo de elaboração das atividades. A visão de Wong (2012, p. 5, tradução nossa)²⁵ a respeito do assunto é representativa desta observação:

Organizações possuem objetivos e tomam decisões, sendo que algumas destas podem não ser motivadas pelo “fazer o bem” [...] Para alcançar seus respectivos propósitos, as organizações possuem estrutura e têm suas estratégias. Recursos, notadamente tempo e dinheiro, são finitos, e as organizações precisam tirar o máximo destes recursos para conquistar seus objetivos. ONGs de direitos humanos, apesar de seu desejo para fazer o bem e pôr um fim aos abusos contra pessoas cometidos pelos Estados e atores não estatais estão sujeitos aos mesmos constrangimentos de outras organizações.

Reforçando o argumento de Wong (2012), no caso das ONGs, que geralmente não dispõem de recursos materiais em abundância, a atuação por meio das RATs produz vantagens claras. Elas conseguem usufruir das conexões estabelecidas com indivíduos situados dentro de espaços políticos importantes para ampliar seu repertório de ação. Essa convergência de interesses cria a expectativa de que suas ideias/demandas serão canalizadas para fases

²³ Alastair Johnston (2001) chama atenção para mecanismos de socialização que podem provocar mudanças no comportamento dos Estados. De acordo com o autor, o Estado que começa a se engajar com assuntos internacionais pode tentar imitar os demais pela falta de experiência histórica em determinadas questões. Os atores, assim, seriam levados a aceitar a norma pelo desejo de evitar uma perda de *status* ou humilhação, o que não necessariamente seria produto da busca por benefícios materiais ou reputação internacional. Johnston também enfatiza que existem diferentes graus de socialização e internalização da norma, e que os atores podem exibir comportamentos pró-socialização como resultado de interesses distintos.

²⁴ Ao examinar as OIGs pela lente do construtivismo social, Barnett e Finnemore (2004) mostram como, por meio de avisos técnicos e programas de condicionalidades, o Fundo Monetário Internacional (FMI) expandiu seus objetivos e acabou se envolvendo nas economias domésticas de seus países-membros, mesmo contra a vontade de alguns países (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Essas intervenções, por sua vez, eram sustentadas pela autoridade prática da OIG e pela objetividade da equipe de especialistas que, segundo os autores, incitou vários desenvolvimentos nas regras e foi capaz de moldar a forma como o FMI empreende seus negócios. Usando o caso do FMI como um dos exemplos, os autores revelam que os atores estatais e intergovernamentais adotam políticas em resposta a normas socialmente construídas e entendimentos defendidos pela comunidade internacional.

²⁵ *Organizations have goals and make choices, some of which may not be motivated by “doing good.” [...] To achieve their respective purposes, organizations have structure and they have strategies. Resources, namely time and money, are finite, and organizations must make the most of those resources to attain their objectives. Human rights NGOs, despite their desire to do good and stop the abuse of people by state and nonstate actors, are subject to the same constraints as other organizations.*

importantes do ciclo político. Por exemplo, agentes estatais e funcionários de instituições intergovernamentais podem levar, para dentro da fase de tomada de decisão, algumas das crenças e princípios defendidos pelas ONGs.

Keck e Sikkink (1998, p. 14-15), ao identificar possíveis aspectos relacionados à emergência de uma rede de advocacia transnacional, apontam dois pontos relevantes para a análise em questão. A primeira ideia, que dialoga com a visão de Wong (2012), refere-se às vantagens que os ativistas pretendem obter com o trabalho em rede: obtenção de informações privilegiadas, mais visibilidade e acesso a espaços públicos. A partir dessas conquistas, os ativistas buscam impactar a formação da agenda, influenciar as posições discursivas dos Estados nas OIGs, moldar os procedimentos institucionais e alterar o comportamento de atores-chave (KECK; SIKKINK, 1998).

Também como forma de alcançar esses objetivos, os ativistas usam os espaços institucionais e sua atuação em redes para conquistar aliados, iniciar e/ou aprofundar contatos (KECK; SIKKINK, 1998). Sobre o assunto, Tarrow (2005, p. 219) recorre à imagem de um recife de corais para explicar a relação entre os atores transnacionais e as instituições internacionais. Para o autor, instituições, regimes e tratados constituem recifes de corais para os ativistas, por meio dos quais eles conseguem praticar o *lobbying*, protestar, encontrar aliados e identificar países simpáticos, o que de tempos em tempos estimularia a organização de campanhas de sucesso. A partir deste entendimento, a tese realça a importância de duas relações para as ONGs que atuam no âmbito do CSNU: a parceria com alguns Estados simpáticos à causa e o trabalho conjunto com representantes de órgão e agências especializadas da ONU.

A participação de Estados na promoção de normas internacionais tem se tornado objeto de análise de vários estudos recentes. Ingebritsen (2002), por exemplo, discute as ações dos países escandinavos na promoção de questões de sustentabilidade, operações de paz e assistência humanitária nas organizações internacionais. Sikkink (2014) sublinha a importância do papel pioneiro exercido pelos países do continente americano na criação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, que foi aprovada e adotada meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Nogueira (2014) observa o protagonismo da diplomacia brasileira na proposição e negociação de novas normas de direitos que visam à proteção dos direitos da população LGBT. Björkdahl (2007), por sua vez, analisa o papel da Suécia na promoção de normas de prevenção de conflitos na ONU. Kennedy (2008) relaciona a proeminência das normas sobre proteção de civis, no âmbito da ONU, com o engajamento do Canadá na área de segurança humana.

Pesquisas como estas revelam a expertise e comprometimento de Estados no avanço de princípios e valores. Quanto às motivações, os pesquisadores chamam atenção para o fato de que alguns países buscam exportar seu próprio modelo econômico e de desenvolvimento social. Ingebritsen (2002) nota que as normas defendidas pelos países escandinavos estão profundamente institucionalizadas dentro dos países e são incorporadas na agenda de política externa como uma extensão lógica do doméstico para o internacional. Por outro lado, os Estados podem se comprometer com uma causa específica para melhorar seu *status* ou influência no cenário internacional. Este ponto foi realçado por Björkdahl (2007), que menciona a defesa de ideias como uma estratégia usada pelos países com menos recursos materiais. Dentro dessa lógica, ao avançar a temática de direitos humanos, por exemplo, os Estados podem ampliar sua participação no cenário internacional e/ou fortalecer sua reputação enquanto membros da sociedade de Estados liberal (KECK; SIKKINK, 1998).

Uma outra dimensão importante do engajamento normativo dos Estados são os arranjos estabelecidos com as ONGs para avançar causas comuns. Neumann (2002) observa que potências médias demonstravam interesse na formação de alianças com as ONGs desde o início dos anos 1990, refletindo uma atuação alternativa e não hegemônica à política de poder das grandes potências. Essa “nova diplomacia”, como aponta Cooper, English e Thakur (2002), não significa uma rejeição às regras e instituições estabelecidas. Trata-se de uma tentativa de lidar com os bloqueios e frustrações nas Nações Unidas, por meio de novas formas de atuação. Países pequenos e médios, bem como as ONGs, tiram vantagens desta relação (COOPER, ENGLISH e THAKUR, 2002). Para as ONGs, a coalizão com diplomatas oferece a chance de ter mais acesso e voz nas negociações; para os países, o apoio das ONGs implica em mais acurácia e legitimidade nas propostas avançadas nas mesas de negociação (DEITELHOFF; WISOTZKI, 2004, p. 7). Em suma, como bem apontam Smith e Weiss (1998, tradução nossa)²⁶:

Os governos não ignoram as ONGs que têm capacidade de levantar questões espinhosas e assegurar uma vigilância especialmente intensa. Os governos que defendem as normas internacionais consideram essas mesmas ONGs não como inimigas, mas como parceiras que fortalecem as normas de direitos humanos e das mulheres.

²⁶ *Governments are not ignorant of NGOs that have capacity to raise prickly issues and ensure especially intense surveillance. Governments that champion international norms would view these same NGOs not as enemies but as partners who strengthen human and women's rights norms.*

Em temas de segurança, principalmente nos que tangenciam a agenda de direitos humanos, essa aliança se torna fundamental. Muitos governos, principalmente aqueles criticados por ONGs, trabalham para limitar o acesso formal e a participação de ONGs de direitos humanos (GAER, 1995, p. 389). Há o receio por parte de alguns Estados de que as ONGs queiram monopolizar estas agendas. Nesses casos, o posicionamento de delegados estatais torna-se central, uma vez que as demandas são apresentadas como parte de sua agenda de política externa.

Quanto à relação entre ONGs e funcionários públicos, há que se ter em mente as rápidas mudanças na conjuntura internacional do pós-Guerra Fria. Como parte das respostas da ONU às demandas para um envolvimento maior em crises ao redor do mundo, ampliou-se o leque de tarefas exigidas das equipes de agências e departamentos especializados. Neste espaço, cresce o protagonismo de indivíduos comprometidos com determinadas ideias e valores, que usam suas posições para advogar em favor de suas causas.

Por exemplo, além das tarefas administrativas, o Secretário-Geral da ONU e seus representantes estão se tornando mais independentes, particularmente na promoção e proposição de ideias que, em última instância, moldam as posições dos governos. Ainda que eles tenham de agir dentro do escopo das regras e procedimentos da Carta das Nações Unidas, alguns desempenham papel-chave na identificação de oportunidades para iniciativas e acabam por impactar o processo de formação da agenda. Boutros Boutros-Ghali se esforçou para apresentar o conceito de construção da paz como uma ferramenta-chave das atividades da ONU, com potencial normativo para facilitar a compreensão e solução dos problemas humanitários (OESTREICH, 2012).

Quanto ao comprometimento, Kille (2006) mostra que são os valores pessoais, de certa forma, que informam o padrão de atuação na liderança ou execução das tarefas de um escritório/departamento. Isto é, quando esses indivíduos se mostram dispostos a usar sua posição para buscar uma liderança mais forte, a dimensão normativa tem chances de ganhar mais relevância. Mertus (2005) enfatiza, por exemplo, a importância do ativismo do então Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan (1997-2006) na promoção da norma pró-ONGs, retratando-as com importantes parceiras do desenvolvimento e implementação de políticas.

Os funcionários públicos internacionais têm o poder de fortalecer o impacto das estratégias das ONGs, visto que sua atuação técnica é o que lhes permite o contato mais próximo com os Estados. Uma das dificuldades encontradas pelas agências especializadas, no entanto, é a falta de financiamento para colocar em prática atividades mais robustas. Hudson (2010) e Klot (2015), por exemplo, notam que o Fundo das Nações Unidas para as Mulheres foi criado como

uma entidade associada junto ao Programa de Desenvolvimento da ONU (PNUD). A locação do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) sob os auspícios do mandato do PNUD significou que a instituição não possuiria financiamento independente ou bases nacionais, o que durante muito tempo enfraqueceu seu posicionamento institucional vis-à-vis Estados-membros e outras agências da ONU. Em contextos como este, as posições de advocacia das ONGs podem complementar os pontos levantados pelos funcionários da ONU, o que ajudaria a pressionar ainda mais os membros de determinadas delegações estatais. Esta observação é reforçada por Gaer (1995, p. 389) ao notar que há uma dependência dos mecanismos da ONU em relação às informações disponibilizadas pelas ONGs.

Em suma, a atuação destes atores, estatais e não estatais, no formato de redes de advocacia permite uma maior capilaridade e abrangência das atividades empregadas. A rede fornece, assim, uma estrutura que permite aos atores interessados, em meio a restrições impostas por situações práticas, a mobilização em favor de propósitos e ideais comuns. A combinação de trocas de informações e recursos entre os atores, sustentada pelo compromisso com uma causa moral, ajuda a fazer com que aspirações, muitas vezes inicialmente contraditórias aos interesses estatais, sejam aceitas. Desta forma, as estruturas de mobilização aumentam as chances de as ONGs desempenharem um papel crescente nas práticas e políticas institucionais, contribuindo – ainda que de forma indireta – aos processos de deliberação de políticas internacionais.

1.4 A ESTRUTURA DE OPORTUNIDADE POLÍTICA

Neste item, busca-se apresentar algumas das contribuições teóricas que realçam a importância das oportunidades políticas como importantes à compreensão tanto do surgimento das ações coletivas como dos resultados alcançados pelos ativistas. Cientistas políticos e sociólogos frequentemente recorrem à expressão “estrutura de oportunidade política”, proveniente dos estudos de movimentos sociais (TARROW, 2005). A premissa básica é a de que os fatores contextuais podem ajudar os estudiosos a entender, explicar e comparar a mobilização, as estratégias e os resultados de protestos em diferentes sistemas políticos. De acordo com Tarrow (2005), tratam-se de dimensões consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – do ambiente político, que oferecem incentivos para ação coletiva ao afetar as expectativas das pessoas em relação às chances de sucesso ou fracasso. As oportunidades não são fatores objetivos estruturais, mas são percebidos pelos atores, que podem interpretá-las como facilitadoras ou obstáculos à atuação.

Ainda sobre o assunto, Sikkink (2005) ressalta a possibilidade de variação da estrutura de oportunidade, que ocorre por uma série de fatores, dentre os quais a conjuntura temporal, os procedimentos das organizações intergovernamentais, a natureza das questões e especificidades das regiões. Além dessas variáveis, Kriesi (2004, p. 73-74) menciona a configuração de atores, referindo-se aos aliados e adversários, por exemplo, enquanto sujeitos que podem moldar a estrutura de oportunidades com vistas a facilitar ou constranger a mobilização.

Essas características contribuem para tornar um sistema mais ou menos isolado da sociedade civil ou mais ou menos aberto às suas demandas. Por exemplo, Sikkink (2005) menciona que as instituições internacionais atuais são consideradas mais abertas do que as instituições dos anos 1960. Ainda, as instituições que lidam com direitos humanos tendem a ser mais abertas aos ativistas do que as que lidam com comércio. Ao discorrer sobre a variação da estrutura de oportunidade política, Gamson e Meyer (1996) também notam que as oportunidades podem moldar ou constranger os movimentos, mas os movimentos também podem criar as oportunidades.

A reflexão proporcionada pelo conceito de estrutura de oportunidades política, mesmo abrindo possibilidades para novas formas de apreender os condicionantes do ambiente político, esbarra em alguns limites. Por ser uma expressão ampla, o conceito tem sido considerado pouco explicativo e, até mesmo, “uma esponja que suga praticamente todo aspecto [...] do ambiente” (GAMSON; MEYER, 1996, p. 275). No entanto, como observa Kriesi (2004), os constrangimentos e incentivos estruturais moldam as expectativas dos atores quanto à viabilidade de uma ação. Isto é, as oportunidades e restrições nunca são as mesmas para os envolvidos, pois os ativistas precisam percebê-las antes de iniciar uma ação coletiva. Por conta disso, ainda de acordo com este autor, cabe ao pesquisador escolher as variáveis que mais se aproximam do que se pretende responder.

Nesta tese, consideram-se as dimensões estruturais e institucionais que moldam o ambiente no qual as ONGs estão inseridas no final dos anos 1990. Com a finalidade de mapear as estruturas de oportunidades, a tese distingue, para fins analíticos, os macroprocessos (ou macroestruturas) dos constrangimentos/incentivos institucionais. Com relação ao primeiro aspecto, tratam-se dos eventos/transformações que criam e/ou limitam as oportunidades de ação das ONGs no cenário internacional. São exemplos: o final da Guerra Fria e as crises políticas e humanitárias. Tratam-se, portanto, de macroprocessos, com implicações políticas, financeiras e normativas, sendo menos tangíveis do que os aspectos estruturais das OIGs.

O segundo elemento, por outro lado, trata dos limites e incentivos à atuação das ONGs nos ambientes institucionais. Na tentativa de operacionalizar esse aspecto, três variáveis foram

utilizadas: (i) pontos de acesso às instituições (ii) presença ou não aliados influentes e (iii) mudanças nos alinhamentos políticos ou conflitos (JOACHIM, 2007; KECK; SIKKINK, 1998; KRUSE, 2012).

O acesso às instituições refere-se aos aspectos institucionais (regras de procedimento) e/ou práticas informais (reuniões extraoficiais) que concedem espaço aos atores não estatais dentro de um ambiente político. O acesso de atores não estatais no CSNU acontece por meio de consultas informais e formais. Como e quando esses encontros acontecem é totalmente dependente da aceitação dos Estados-membros, visto que não há nenhum procedimento oficial que estabeleça as bases dessa interlocução. Tallberg et al. (2013) ressaltam que muitos Estados temem perder autoridade e, por isso, recorrem ao princípio da soberania para restringir a participação das ONGs. Friedman, Hochstetler e Clark (2005) examinam o papel e a influência das ONGs durante as conferências especiais da ONU e mostram que os atores não estatais coexistem de forma difícil com a soberania dos Estados. Contudo, o acesso não necessariamente constrange a capacidade de influência das ONGs, que buscam outras vias para interlocução com Estados e instituições internacionais. Um exemplo seria o estudo de Joachim (2007) sobre as organizações das mulheres na ONU. A autora argumenta que a influência das ONGs varia ao longo do tempo, sendo maior durante o final de uma campanha do que no seu início, quando aparentemente as ONGs encontram mais obstáculos estruturais.

Tal constatação remete ao segundo aspecto da estrutura de oportunidade política, a conquista de aliados influentes (ponto discutido no item anterior). As estratégias de atuação das ONGs podem melhorar por meio de alianças com Estados-membros e agências especializadas. Uma vez que os atores estatais detêm recursos materiais, prerrogativas institucionais e prestígio, os ativistas buscam angariar apoio para avançar suas propostas. O foco nos funcionários de agências e departamentos especializados da ONU se justifica na medida em que suas posições, por vezes, apresentam mais peso político e encontram menos resistência do que as das ONGs. Localizados em diferentes postos dentro do sistema ONU, eles são os responsáveis por oferecer formulações técnicas a pedido dos Estados-membros. Essa atuação institucional permite que sejam reconhecidos como atores centrais na proposição e elaboração de políticas e projetos operacionais. Destarte, a conquista de aliados influentes pode mudar a configuração de poder das ONGs e, portanto, são cruciais para as coalizões envolvidas em práticas de advocacia.

Ainda, as estratégias das ONGs podem ser afetadas pelos alinhamentos políticos ou conflitos que se desenrolam dentro da instituição internacional. As coalizões políticas, bem como as controvérsias que surgem entre os membros do organismo, podem criar janelas de oportunidades ou impedir a atuação dos ativistas. No primeiro caso, os ativistas buscam propor

novas ideias de modo a chamar a atenção de grupos de Estados que queiram se fortalecer dentro da instituição. No segundo cenário, as discordâncias entre os Estados podem servir como uma linha de proteção aos ativistas, visto que as chances de uma oposição forte à presença deles são menores. Além disso, Estados indecisos ou aqueles que se opõem a determinados assuntos precisam de fundamentação teórica e empírica para a manutenção de seu posicionamento, o que também confere uma vantagem aos ativistas. Por outro lado, quando os conflitos entre Estados são acirrados, a probabilidade de vetarem as decisões de seu oponente aumenta, o que pode gerar uma paralisia no processo de tomada de decisão e prejudicar a atuação dos ativistas.

Ao fim e ao cabo, nota-se que o ambiente condiciona a mobilização dos agentes. A percepção dos ativistas acerca do potencial de suas reivindicações, de suas capacidades de mobilização dos aliados e influência são dependentes do contexto político e institucional no qual estão inseridos. As ONGs, então, buscam criar oportunidades de acesso para driblar os constrangimentos estruturais de modo a promover e avançar suas agendas e programas de trabalho nos ambientes intergovernamentais.

1.5 RESUMO DAS VARIÁVEIS

Neste capítulo, as principais proposições teóricas relacionadas à interação entre ONGs e OIGs foram apresentadas. Por entender que essa interação é um processo dinâmico, busca-se compreendê-la por meio de distintas lentes teóricas e sem eleger um único fator causal. Em primeiro lugar, assume-se que as ONGs são atores estratégicos e vão agir mediante a percepção de que podem obter ganhos em determinado ambiente político. Após decidirem sobre a viabilidade da ação coletiva e terem eleito o espaço institucional (alvo), os ativistas passam a difundir ideias, princípios e normas na tentativa de influenciar o comportamento de outros atores.

Os estudos sobre o poder das normas ressaltam as formas pelas quais as ONGs definem e apresentam suas demandas. A organização das ideias envolve uma série de recursos estratégico-comunicativos, desde a formatação em molduras específicas (diagnóstico, prognóstico e motivacional) até a utilização de ações para transmitir mensagens importantes. Um segundo ponto levantado foi o enquadramento das questões de acordo com o repertório reconhecido pela audiência. Trata-se de um aspecto central das atividades não estatais, visto que os Estados podem se sentir ameaçados pelas novas ideias que estão sendo apresentadas. Assim, apresentar as demandas aos Estados e OIGs em termos mais familiares facilitaria as conexões com a pauta dos ativistas, aumentando as chances de suas ações impactarem os rumos do debate político.

Além do enquadramento das ideias, o capítulo apresentou estudos que estabelecem relação entre os recursos disponíveis aos ativistas e os resultados políticos obtidos. A existência de uma plataforma organizacional sólida (coalizões) aparece na literatura como uma opção estratégica para os atores que buscam alavancar suas demandas. Além disso, o envolvimento de atores organizacionais dispostos a levar adiante uma pauta de ação (empreendedores), bem como a posse de informações especializadas (expertise) foram considerados pelos supracitados pesquisadores como elementos importantes ao impacto exercido no comportamento de outros atores. Neste capítulo, também enfatizou-se que composições heterogêneas reduzem a possibilidade de a campanha ser vista como partidária ou avançando interesses específicos de determinado ator. Nesse caso, a formação de redes de advocacia seria um possível indicativo da existência de um tema de interesse comum a diversos segmentos da comunidade internacional, o que impulsionaria os Estados a refletir e debater sobre o assunto.

Por fim, com relação às estruturas de oportunidades políticas, tratam-se de aspectos que podem facilitar, ou não, o alcance dos objetivos traçados pelos ativistas. As características do ambiente, a exemplo do final da Guerra Fria, ou elementos institucionais, como a realização de debates informais, têm efeitos na mobilização dos atores transnacionais. Sugere-se, com base na revisão da literatura apresentada, que a elaboração das estratégias das ONGs está sujeita às estruturas de oportunidades políticas existentes, que podem, ou não, encorajar o ativismo e aumentar as chances de impacto. Para fins deste trabalho, considera-se que um contexto favorável implica em janelas de acesso (ainda que informais), identificação de países alinhados à causa, bem como a existência de espaços e aspectos institucionais que possam aumentar as possibilidades de as ONGs estabelecerem contatos e servirem de ponte para atores em conflitos.

Após essa discussão conceitual sobre as formas como as ONGs apresentam suas questões, os recursos de mobilização disponíveis e a estrutura de oportunidade política, propõe-se uma figura analítica para entendermos em que medida os ativistas conseguem ganhar espaço no CSNU por meio de suas estratégias de ação.

Figura 1 - Mecanismo de atuação das ONGs

Fonte: elaboração própria.

De acordo com essa figura analítica, os recursos de mobilização disponíveis e o enquadramento das questões são partes das estratégias que os ativistas utilizam para moldar os aspectos da estrutura de oportunidade política (acesso, aliados e alinhamentos). Ainda que diante de acesso limitado, os ativistas buscam expor suas ideias de forma acessível e utilizam recursos para potencializar sua ação, com o intuito de conquistar aliados influentes e beneficiarem-se dos alinhamentos ou conflitos políticos. Com isso, os ativistas objetivam moldar a percepção que os Estados e as OIGs têm de suas preferências, tentando transformar os posicionamentos discursivos e procedimentos do órgão.

Na tentativa de adentrar neste mundo político, as ONGs engajadas na formulação e apresentação de uma nova agenda também podem ser transformadas. Por exemplo, para estabelecer um canal de diálogo com os Estados, os ativistas podem optar pela instrumentalização de sua linguagem, apresentando categorias de fácil entendimento ou colocando em segundo plano tópicos sensíveis aos países. A orientação das estratégias escolhidas pelos atores transnacionais, portanto, reflete o ambiente em que eles atuam. Sendo assim, no caso do CSNU, o funcionamento deste mecanismo depende da existência de janelas

de oportunidade e da percepção dos ativistas de que estas janelas podem ser transformadas em incentivos ao avanço da discussão de temas sociais.

Tendo em mente esta discussão conceitual, o próximo capítulo apresenta as características do ambiente político e institucional que influenciam a admissão das ONGs nas discussões sobre segurança internacional a partir dos anos 1990. Antes deste período, não constam evidências de uma interação regular entre atores não estatais e o órgão, sinalizando que o ambiente estava fechado a este tipo de interação. O próximo capítulo pontua mudanças, em termos da conjuntura internacional e das dinâmicas internas do órgão, que estão conectadas com a articulação de ONGs na agenda de paz e segurança internacionais. Para tanto, busca-se realçar as principais características do órgão, bem como as janelas de acesso que surgiram no pós-Guerra Fria. As modificações introduzidas, principalmente em termos da ampliação da agenda e criação de novos métodos de trabalho, justificam um parâmetro de ação do CSNU para além dos aspectos militares, o que, de certa forma, estimula o surgimento e desenvolvimento do ativismo de algumas ONGs internacionais interessadas na pauta de segurança internacional.

CAPÍTULO 2 - O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

A partir da supracitada discussão conceitual, esta seção inicia com uma breve análise das particularidades do CSNU, o principal órgão da ONU com responsabilidade no campo da paz e segurança internacionais. Trata-se de um espaço político, por meio do qual as ONGs se deparam com incentivos, recursos e constrangimentos, que podem facilitar ou não sua atuação. Primeiramente, discutem-se a autoridade e a legitimidade do CSNU à luz da Carta das Nações Unidas (1945), com a finalidade de revelar os princípios e as regras que informam a conduta do órgão. Em seguida, a discussão recai sobre a assimetria de direitos entre os membros do órgão, manifestada no direito a veto, na composição e nos métodos de trabalho. Na terceira parte, o capítulo mostra que, a partir dos anos 1990, o CSNU precisou se adaptar diante de fortes pressões externas e internas, que colocaram em xeque sua legitimidade e, consequentemente, autoridade no plano internacional. De um lado, destaque é conferido às crises humanitárias e ao surgimento dos debates sobre Segurança Humana, que chamavam atenção ao impacto dos conflitos sobre a população local. De outro, o foco recai sobre as pressões para a reforma do CSNU exercidas pelos próprios membros da ONU. Na quarta e última parte, o capítulo aponta as pequenas adaptações procedimentais introduzidas pelo CSNU no decorrer dos anos 1990, que estipularam pontos de acesso, ainda que informais, a estes atores não estatais.

2.1 ASPECTOS FORMAIS DO CSNU

Assinada em 1945, a Carta das Nações Unidas estipula os direitos e as obrigações dos Estados-membros da ONU, bem como autoriza a criação dos principais órgãos e seus procedimentos. Os artigos da Carta, neste sentido, embasam a atuação e a existência do CSNU (e de outros quatro órgãos principais²⁷), conferindo-lhe autoridade institucional.²⁸ Por autoridade, entende-se que a instituição detém uma forma de poder legítimo, ou seja, é percebida pelos seus membros como detentora tanto do direito como da competência para tomar decisões em nome da audiência que representa (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

No primeiro artigo da Carta das Nações Unidas, por exemplo, consta que o propósito central da organização é o de “manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: deverá tomar coletivamente medidas eficazes para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão

²⁷ Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social, Corte de Justiça e Secretariado.

²⁸ Trata-se de um espaço de poder claramente diferente da autoridade investida nos Estados soberanos. Por soberania estatal, entende-se a autoridade máxima de um Estado dentro do seu território e independência de atuação no cenário internacional.

ou outra qualquer ruptura da paz [...]” (ONU, 1945). A Carta confere ao CSNU poder para examinar qualquer conflito ou disputa que possa ter repercussões internacionais, de modo a decidir sobre as questões que afetam o destino dos países. Trata-se da única instituição com competência para tomar decisões que são vinculantes a todos os membros das Nações Unidas (artigo 25, Carta das Nações Unidas) (ONU, 1945). Estes enunciados deixam transparecer uma função pragmática, ou seja, uma entidade composta por Estados e para Estados, com poderes para garantir que ameaças ou conflitos não desestabilizem as relações no plano internacional. Dentre os poderes do CSNU também estão a capacidade de invocar sanções e aplicar ações militares.

A partir destes enunciados, portanto, consolidou-se a narrativa de que o CSNU é o espaço de decisão suprema, sendo a única instância que pode recorrer, caso necessário, ao poder coercitivo²⁹ para evitar a incidência de outros conflitos mundiais. Em outras palavras, veicula-se a imagem de um guardião da paz, capaz de pôr um fim às políticas de poder. Essa autoridade, manifestada nas regras sobre o que o órgão pode fazer (objetivos) e aos modos de fazê-lo (processos), foi conferida pelos próprios membros da instituição, que “concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles” (ONU, 1945). A Carta das Nações Unidas, neste sentido, é um registro de que os membros aceitaram a primazia do CSNU em relação a demais entidades do sistema ONU.

O CSNU foi, assim, capacitado a assumir um lugar de destaque no sistema internacional, funcionando como um espaço para os países mais importantes do mundo deliberarem sobre os rumos da paz e segurança internacionais. Este mandato institucional é moldado, em grande parte, pelas características específicas do órgão. A estrutura formal do CSNU reconhece que nem todos os membros são iguais e são eles que possuem poder no processo de tomada de decisão (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Destacam-se a hierarquia, o poder de veto e os métodos de trabalho pouco transparentes como os três fatores que tornam este espaço um “clubes de elite das grandes potências”.

²⁹ Consta no artigo 33, do capítulo VI da Carta das Nações Unidas, que o Conselho de Segurança, antes de tudo, convidará, quando julgar necessário, as partes envolvidas na disputa a resolver a controvérsia em questão por meio de soluções pacíficas como a “negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou por qualquer outro meio pacífico à sua escolha” (Carta das Nações Unidas, art. 33, art. 1, art. 2). O capítulo VII se refere às ações coercitivas que a ONU poderá recorrer diante de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. As ações podem incluir: a interrupção das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, telegráficos, radiofônicos e o rompimento das relações diplomáticas. Caso essas medidas não sejam suficientes, o Conselho poderá recorrer a bloqueios por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas, como estipulado no art. 42 (Carta das Nações Unidas, art. 41, art. 42) (ONU, 1945).

2.1.1 A composição

A primeira particularidade do CSNU é sua composição desigual. Nos artigos 23 e 24 da Carta das Nações Unidas, fica estabelecido que o órgão consiste de cinco assentos permanentes – destinados a Estados Unidos, China, França, Grã-Bretanha e Rússia (antiga URSS) – e 10 assentos rotativos. A ocupação dos assentos rotativos, por sua vez, não ocorre de forma aleatória. O candidato a um assento precisa ser, primeiro, nomeado por seu grupo regional e, somente então, seu pleito é apresentado à votação em reunião da Assembleia Geral. Cinco membros são admitidos por ano e cinco deixam seus postos, sem direito à reeleição no período imediatamente posterior (Artigo 23) (ONU, 1945). As eleições ocorrem aproximadamente três meses antes do início do mandato, em 1º de janeiro, embora os países possam apresentar sua candidatura bem antes.

Quanto aos critérios para a adesão dos membros não permanentes, o artigo 23 da Carta das Nações Unidas estipula dois fatores: em primeira instância, a contribuição dos membros das Nações Unidas à manutenção da paz e da segurança internacionais e a outros fins da Organização, bem como a distribuição geográfica equitativa. Com relação ao último ponto, as eleições destes 10 países têm sido realizadas de acordo com quatro grupos regionais: cinco são provenientes da África e da Ásia, um é da Europa Oriental, dois da América Latina e do Caribe e dois da Europa Ocidental, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Cada grupo regional pode elaborar seu próprio procedimento para decidir qual(is) nação(ões) deve(m) ser nomeada(s), mas a escolha do país sempre é levada à votação na Assembleia Geral. Nesta ocasião, para que o país seja eleito, ele precisa do voto de dois terços de todos os membros da ONU. Na prática, portanto, isto significa que as potências mais influentes tendem a ocupar os assentos rotativos com mais frequência do que os Estados menores.

A disposição dos assentos não permanentes nem sempre assumiu esses padrões. Antes do desmantelamento da bipolaridade e da extinção da URSS, a gestão da ordem internacional havia sido questionada pelos países do chamado Terceiro Mundo. No contexto dos movimentos de descolonização, a consolidação de novos Estados foi utilizada por alguns países para influir nos procedimentos do órgão. Um marco, nesse sentido, foi a constituição do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) na Conferência de Belgrado (1961), que marcou a convergência entre os países do Sul. O MNA, sob a liderança indiana, passou a demandar a ampliação do órgão, até então distribuído da seguinte maneira: cinco assentos permanentes e seis não permanentes, que alternariam a cada dois anos (VIOTTI, 2009, p.

84). Os países eleitos provinham da América Latina, Europa Ocidental e Oriental, Oriente Médio e *Commonwelth*. Espaço não era conferido a países do continente africano e a ocupação das vagas não permanentes seguia um “acordo de cavalheiros” (AMORIM, 1995, p. 6).

Mesmo com a resistência inicial de alguns países³⁰, os Estados-membros concordaram, no âmbito da Assembleia Geral, com a adoção de algumas emendas à Carta das Nações Unidas. Em 1965, houve a mudança do artigo 23 da Carta, que aumentou o número de integrantes do CSNU de 11 para 15. Não houve alterações no número dos membros permanentes e, mesmo com a emenda do artigo 23, a composição do órgão continuou sendo desproporcional em relação aos 193 membros atuais. Essa alteração, segundo Alves (2008, p. 70), foi uma “microrreforma”, limitada à criação de quatro cargos não permanentes e às normas de representação geográfica.

Quadro 1 - Mudanças na composição do CSNU antes e após 1965

CONFIGURAÇÃO DO CSNU	ANTES DE 1965	APÓS 1965
Assentos permanentes	5	5
Assentos não permanentes	6	10
Grupos regionais	América Latina (2) <i>Commonwealth</i> Britânica (1) Europa Ocidental (1) Ásia/Europa do Leste (1) Oriente Médio (1)	África e Ásia (5) Grupo da Europa do Leste (1) Europa Ocidental e Outros Grupos (2) América Latina e Caribe GRULAC (2)

Fonte: elaboração própria.

A despeito desta emenda, a composição dos assentos do CSNU permanece bastante desigual não apenas pela diferença numérica, mas também pelos critérios pouco transparentes para eleição dos países que receberão o rótulo de não permanentes. Importante notar que a composição assimétrica do CSNU é motivo de críticas e intensos debates no âmbito da ONU. De um lado, os que lutam por reformas pautam suas propostas na necessidade de maior representatividade face à geopolítica atual. A configuração vigente é tida como insuficiente para representar os interesses de todos os Estados-membros da ONU. Em 1945, o CSNU era

³⁰ A ampliação do Conselho de 11 para 15 membros em 1963 não logrou apoio universal. Apesar de apoiada pela maioria dos membros, a Resolução 1991 (XVIII) recebeu 11 votos contrários, dentre os quais os de dois membros permanentes. A França e a URSS votaram contra a resolução da Assembleia Geral. A Grã-Bretanha e os EUA se abstiveram e a China votou a favor. Apesar das objeções da URSS, a resolução 1991 foi adotada com o apoio da grande maioria da Assembleia Geral, que incluiu praticamente todos os membros de fora do bloco soviético (97 sim, 11 não e quatro abstenções).

encarregado de tomar decisões em nome de 51 Estados. Hoje, o órgão representa os interesses de 193 membros. A visão do embaixador brasileiro Everton Vieira Vargas (2013) resume de forma satisfatória este ponto: “a rigidez que se pensava que conferiria a estabilidade necessária para a prevenção de outra catástrofe [...] se tornou um exercício de hegemonia e de opacidade. Interesses nacionais [...] prevaleceram sobre objetivos coletivos mais amplos”.

Por outro lado, existe pouca disposição das potências permanentes para aprovar qualquer mudança que estimule uma alternância de poder. Os defensores do *status quo* utilizam, principalmente, o argumento da eficácia do órgão como justificativa para a manutenção da composição restrita. O posicionamento do então representante permanente da Rússia para o CSNU, Vitaly Churkin, é representativo deste argumento: “Se existirem 25 ou 27 membros, é claro que será ainda mais difícil discutir questões e chegar a soluções consensuais” (CHURKIN, 2015). Isto é, a inclusão de outros países tornaria as decisões mais suscetíveis a interesses diversos. Esta justificativa também é apresentada na defesa à manutenção do direito ao veto, discutida com mais detalhes a seguir.

2.1.2 O veto

Além de disporem de lugares permanentes no CSNU, China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia têm a prerrogativa do veto nos processos decisórios. Consta, no Artigo 27 da Carta das Nações Unidas (1945), que cada membro do órgão terá um voto e as decisões sobre questões de procedimento serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros. Em seguida, o texto revela que “as decisões sobre todas as demais questões serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, *incluindo os votos afirmativos de todos os membros permanentes*” (grifo do autor). A expressão “direito a veto”, logo, não aparece no tratado; contudo, fica implícito que a não concordância de algum dos membros permanentes inviabilizará a tomada de decisão no caso das questões substantivas.

Em termos numéricos, dos 265 vetos contabilizados desde 1946, somente 32 foram aplicados entre 1990 e 2013 (MAHBUBANI, 2015, p. 158). Ainda que esses números não sejam expressivos, cabe atestar que o uso do veto informal – tanto para questões procedimentais como substantivas – é corriqueiro.³¹ Pode-se dizer que o veto informal funciona como um instrumento dissuasório: os membros permanentes ameaçam utilizar o veto, caso os países

³¹ O veto informal também é referenciado como veto secreto. Para mais informações sobre esta prática, ver: NAHORY, C. **The hidden veto**. Global Policy Forum, 2004. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/security-council/42656-the-hidden-veto.html>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

envolvidos com determinada questão não mudem o curso das negociações. Em decorrência disto, muitos membros eleitos tendem a se autocensurar, restringindo propostas ou sugestões que possam abrir espaço à oposição das grandes potências (NAHORY, 2004). Assim, a influência exercida pelos países permanentes é mais complexa do que os dados indicam. Não é surpresa, portanto, que o veto seja uma questão sensível e constantemente criticada pelos países que não dispõem desta prerrogativa. Por outro lado, sua manutenção é justificada como um incentivo para as grandes potências se manterem atreladas e comprometidas com a instituição. Essa querela remonta aos debates que marcaram a criação da ONU, em 1945.

Antes mesmo do final da Segunda Guerra Mundial, as potências vitoriosas (Estados Unidos, França, Reino Unido e União Soviética), acompanhadas da China, valeram-se do contexto em que estavam inseridas para atrair um número significativo de países interessados na busca pela paz. As propostas de criação de um organismo internacional incluíam medidas que garantissem responsabilidades e direitos específicos aos países mais poderosos da época. Essa ideia não era totalmente inovadora. O estabelecimento da regra da unanimidade das grandes potências, conferindo um *status* diferenciado a esses cinco países, combina características de duas formas de cooperação internacional precursoras da ONU, a saber: o Concerto de Estados Europeus³² e a Liga das Nações.³³

Do sistema de Concerto Europeu, o CSNU replicou a noção de que as grandes potências devem assumir um lugar de destaque na gestão internacional, com prerrogativas de poder superiores a demais países. Nadin (2016, p. 44) nota que as grandes potências queriam um órgão pequeno, para ser eficiente, mas não muito restrito a ponto de perder o apoio dos países

³² O Concerto de Estados Europeu foi um sistema de conferências estabelecido a partir do Congresso de Viena (1815), sendo um marco do fim das guerras napoleônicas. As grandes potências da época (Prússia, Áustria, Rússia, Grã-Bretanha e França) criaram um fórum de discussão, por meio do qual assumiram encargos para com a manutenção da ordem e ditaram as normas de conduta internacionais. De acordo com Herz e Ribeiro-Hoffman (2004, p. 25), o sistema “baseava-se na ideia de que as grandes potências tinham responsabilidades e direitos especiais. [...] os Estados menores não participavam das deliberações”. A lógica de estabilização do sistema permaneceu atrelada ao equilíbrio alcançado sem regras e por meio de alianças flexíveis (balanço de poder).

³³ A Liga das Nações foi constituída em 29 de abril de 1919, tornando-se a primeira organização internacional a sugerir a paz por meio de mecanismos jurídicos e instituições, com órgãos especialmente criados para facilitar o estabelecimento de um sistema internacional estável. A ideia das potências vitoriosas era dar continuidade ao *status quo*, buscando consolidar a configuração de poder vigente no pós-guerra. Diferentemente da lógica de funcionamento do Concerto de Estados Europeu, a Liga das Nações operava supostamente pela noção de que uma ameaça a um membro da instituição configuraria como uma ameaça a todos. A ideia era criar custos elevadíssimos aos países que estivessem de fora da organização, apostando na premissa de que a maior cooperação gera benefícios (materiais ou não) para todos os envolvidos. Para o então presidente norte-americano, Woodrow Wilson, as guerras aconteciam porque as políticas secretas mascaravam e rotulavam o inimigo como não democrático, cultivando incertezas e dificultando a interdependência entre os Estados no plano internacional. A criação de uma organização internacional, neste sentido, promoveria maior cooperação e serviria como uma garantia de paz e igualdade entre os diferentes países, grandes ou pequenos, poderosos ou fracos.

menores. Da Liga das Nações, portanto, elas replicaram a necessidade de participação de potências menores na arquitetura de segurança internacional; contudo, recusaram o consenso como requisito para tomada de decisões.³⁴ A prerrogativa do veto se fazia crucial, mas o mecanismo não funcionaria sem a anuência de outros países. Nadin (2016, p. 43) nota que “era necessário garantir o apoio dos países de segundo e terceiro escalão” para legitimar a existência do órgão.

O poder de veto, assim como os assentos permanentes, foi, desde o início das negociações sobre a criação da ONU, validado pela necessidade de eficiência do órgão. Tratava-se, de acordo com seus proponentes, de um instrumento para anular pretensões expansionistas e evitar que potências – historicamente rivais – sobrepujassem seus interesses às demais. Além disso, o veto era visto como uma ferramenta para atrair as grandes potências para o mecanismo coletivo, ou seja, seria uma concessão dos países médios e pequenos para garantir a participação de Estados poderosos. Estas justificativas ganhavam força quando contextualizadas em relação ao histórico de sucessivos fracassos da Liga das Nações.³⁵

Fato é que as grandes potências provavelmente não teriam aceitado os custos de adentrar novamente num arranjo coletivo, no imediato pós-guerra, sem identificar os benefícios que poderiam ser extraídos desta nova empreitada. Na prática, esses países galgavam controle último sobre as decisões mais importantes da organização. De acordo com Hurd (2007, p. 86), os três grandes [Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética] estavam de acordo de que não aceitariam adentrar numa organização que pudesse tomar decisões coercitivas sem a anuência deles.

Vale ressaltar, porém, que a proposição do veto não passou incólume às críticas de países médios e pequenos. Sobre essas vozes críticas,

[...], apenas a proposta da Austrália de excluir o veto de todos os acordos relativos à solução pacífica de controvérsias foi posta em votação, mas não conseguiu atrair apoio suficiente. Outros ataques de maior alcance contra o veto não tiveram nenhuma chance de sucesso e não houve tentativa de pôr em causa a posição privilegiada das Grandes Potências enquanto tais. Dado que esta posição era apresentada como uma condição *sine qua non* pelos poderes patrocinadores, os Estados menores entenderam que tinham

³⁴ A organização era constituída por três órgãos principais: Conselho, Assembleia e Secretariado. Para fins de comparação com o CSNU, cabe notar que o Conselho da Liga era composto por membros permanentes e não permanentes, cada qual com um representante e direito a um voto. As decisões eram tomadas por unanimidade.

³⁵ Dentre as explicações aventadas para o fracasso da Liga, destacam-se a ausência dos Estados Unidos, o grande idealizador da organização, e a falha do sistema de segurança coletivo em evitar conflitos entre seus membros. A exigência do consenso para a tomada de decisão é considerada uma das explicações para a paralisia do Conselho da Liga, o que teria provocado um esvaziamento da instituição. A Grã-Bretanha e a França sempre foram membros da Liga desde o início, mas não a consideravam em seus cálculos políticos; os Estados Unidos nem mesmo chegaram a fazer parte do corpo de membros. Ao fim e ao cabo, os interesses particulares dos Estados sobressaíram-se em detrimento de posicionamentos comuns.

que escolher entre uma organização com privilégio de Grande Poder ou nenhuma organização (KRISCH, 2008, tradução nossa).³⁶

Do ponto de vista dos Estados menores, o desenho da instituição era desigual, apresentado sem inputs do restante dos países.³⁷ Apesar das vozes críticas, que chamavam atenção aos aspectos negativos de relações assimétricas, as grandes potências obtiveram sucesso nesta empreitada e o poder de veto acabou sendo instituído como parte das características do CSNU. Antes de concluir esta seção, cabe lembrar que os membros permanentes possuem poder de veto inclusive sobre as emendas à Carta das Nações Unidas e, portanto, eles podem boicotar qualquer esforço para enfraquecer formalmente as iniciativas por mudanças (artigos 108 e 110, ONU, 1945).

2.1.3 Os métodos de trabalho

O terceiro e último aspecto formal do CSNU a ser analisado são os métodos de trabalho. O CSNU é o único órgão do sistema ONU a não dispor de um conjunto de regras formais e permanentes. Isto decorre do fato de os países envolvidos com a criação do órgão não terem conseguido chegar a um consenso sobre o formato e conteúdo dos procedimentos que pautariam suas ações. Como resultado, regras provisórias foram estipuladas quando da criação do órgão e, ainda hoje, elas permanecem quase sem alterações. Portanto, as normas que regem as ações do CSNU são temporárias (SECURITY COUNCIL REPORT, 2007), constituindo um calhamaço de orientações gerais para guiar as atividades do órgão.

Esta particularidade do CSNU não é ilegítima, sendo respaldada pela Carta das Nações Unidas (ONU, 1945). O artigo 29 assume que “o Conselho de Segurança poderá estabelecer órgãos subsidiários que julgar necessários para o desempenho de suas funções”. Em seguida, no Artigo 30, consta que “o Conselho de Segurança adotará seu próprio regulamento interno, que incluirá o método de escolha de seu Presidente”. Tais diretrizes permitem que o CSNU

³⁶ *On the veto, only Australia's proposal to exclude the veto from all arrangements relating to the peaceful settlement of disputes was put to a vote, but it failed to attract enough support. Other, more far-reaching attacks on the veto had no chance of success, and there was no attempt to call into question the privileged position of the Great Powers as such. Given that this position was presented as a sine qua non by the sponsoring powers, the smaller states understood that they had to choose between an organization with Great Power privilege, or no organization at all.*

³⁷ A dissidência foi sendo dirimida ao longo de três conferências realizadas entre 1943 e 1945: Dumbarton Oaks, Yalta e São Francisco. Para mais detalhes sobre os posicionamentos dos países com relação ao poder de veto das grandes potências, ver Nadin (2016). Para Hurd (2007, p. 21), o que garantiu a adesão dos pequenos Estados à instituição, mesmo com as desigualdades presentes na Carta, foram os mecanismos processuais. Ao participar dos processos de deliberação, nas conferências internacionais, os pequenos Estados conseguiram expressar seus interesses, mesmo que perdendo no esforço substantivo de alterar o conteúdo sobre a estrutura do CSNU.

estipule sua agenda, estruturas subsidiárias, regras, procedimentos e métodos de trabalho, definindo as maneiras pelas quais vai desempenhar as tarefas e quais são os atores com mandato institucional nas atividades de paz e segurança internacionais.

A manutenção das regras no seu formato temporário poderia, de um lado, garantir ao CSNU maior flexibilidade, abrindo espaço para que seus membros se adaptassem melhor e mais rápido às mudanças do ambiente institucional. Por outro lado, são, precisamente, essas faltas de transparência e incerteza que podem minar a capacidade de o órgão agir em nome da comunidade internacional. Sobre este último ponto, Wenaweser (2015, p. 188) nota que o CSNU possui uma cultura corporativa, por meio da qual se reserva o direito de aplicar os procedimentos de maneira *ad hoc*, o que gera uma certa tensão entre os países que não conseguem participar do processo decisório. No relatório *The United Nations at a critical crossroads*, publicado em 1992, países do Sul criticaram o *modus operandi* do órgão e argumentaram que as resoluções adotadas eram levadas a cabo arbitrariamente, decididas em consultas informais e restritas aos membros permanentes. De acordo com Moreno (2001, p. 124):

As votações nas sessões oficiais do Conselho se transformaram em mera formalidade. Cada detalhe das resoluções é discutido previamente em consultas informais. Tais consultas, além de não serem públicas, não resultam em minutas ou relatórios. Na maior parte delas, os cinco membros permanentes reúnem-se privadamente para elaborar resoluções e decidir sobre a maior parte do trabalho.

Os protocolos e as normas de conduta, conseqüentemente, tornaram-se aspectos complexos e difíceis de decifrar, particularmente para os recém-chegados e para os atores que estão de fora dos processos de decisão. No caso dos países eleitos, esse padrão de atuação sigiloso se torna um obstáculo a um melhor desempenho nas deliberações intergovernamentais. Enquanto os não permanentes dispõem de dois anos para se familiarizar com as decisões e sessões levadas a cabo nos anos anteriores, os cinco permanentes têm a possibilidade de recorrer a sua memória institucional, o que lhes confere maior margem de manobra sobre as decisões adotadas. As vantagens dessa memória incluem um conhecimento interno sobre sua própria atuação, bem como a possibilidade de criar um ambiente propício à realização de negociações internacionais e de projetos específicos da organização. Sobre o assunto, João Vargas (2011, p. 93) pontua que:

Os membros permanentes dispõem de uma memória institucional do Conselho muito mais abrangente do que aquela dos membros não permanentes, além de terem desenvolvido, pela familiaridade construída com base em anos de convivência, o hábito de trabalharem constantemente em conjunto.

Uma vez que a força motora do CSNU continua a ser os cinco permanentes, pode-se atestar que seus interesses individuais influenciam as ações do órgão. A assimetria informacional, que marca o processo decisório, dificulta a qualidade da deliberação. Sendo assim, o ambiente decisório pode acabar se transformando num espaço de incertezas, visto que os países mantêm, por vezes, interesses políticos distintos. Quanto aos métodos de trabalho, por exemplo, Rússia e a China são menos favoráveis às mudanças procedimentais; Reino Unido e França têm se mostrado mais predispostos a aceitar mudanças pontuais, a exemplo da participação de Estados não membros e atores da sociedade civil em algumas discussões temáticas. Os Estados Unidos, por sua vez, assumem uma postura mais variável, dependendo da situação sendo discutida (LUCK, 2015).

Muito embora as grandes potências possuam um *status* privilegiado, alguns países não permanentes, desde os anos 1990, têm investido em recursos alternativos para ampliar seus canais de informação e sustentar as decisões tomadas. A próxima seção releva algumas das formas encontradas por estes países para melhorar o fluxo e a gestão das informações necessárias a um bom desempenho nas mesas de negociações do CSNU. É possível perceber, com base no exposto, que a estrutura do CSNU coloca em evidência dinâmicas de poder desiguais, que acentuam diferenças entre membros permanentes e não permanentes. As estruturas, processos e regras de participação propostos em 1945, data de criação da ONU, mostram-se cada vez mais inadequados para acomodar os interesses de países distintos.

Em suma, quanto aos aspectos formais do órgão, não há participação igualitária dos Estados-membros, não existem mecanismos de prestação de contas e não há mecanismo que imponha limites ao exercício de poder das grandes potências. Ao considerar estas particularidades, Binder e Heupel (2014, p. 248) afirmam que os aspectos procedimentais têm sido a principal reclamação dos Estados-membros em relação ao CSNU. Esta observação está em consonância com o que fora previamente exposto, sobretudo nas questões do veto, da composição engessada e dos métodos pouco transparentes. Apesar disso, o CSNU ainda é uma instituição que recebe destaque no cenário internacional. Cabe, portanto, a pergunta: a que está atrelada a aceitação dessas particularidades por parte dos membros da ONU, visto que os Estados não estão submetidos a um poder coercitivo que os obrigue a permanecer na organização?

2.2 O CSNU NO CONTEXTO DE CRISE DE LEGITIMIDADE

Bruce Cronin e Ian Hurd (2008) observam que a autoridade do CSNU está intimamente conectada à manutenção de sua legitimidade para agir em nome da coletividade que representa. A tese subscreve a este argumento, sugerindo que as ações do CSNU estão permeadas de construções discursivas e simbólicas, que buscam preservar a relevância da instituição como a “guardiã da paz”. A limitação das decisões políticas a apenas cinco membros permanentes, com poder de veto, e a 10 membros rotativos, são aspectos que revelam as intenções dos Estados mais fortes de manter esse espaço reservado a poucos. A sobrevivência da instituição, por outro lado, não se sustenta apenas pelos desejos das grandes potências e depende, como proposto mais à frente, da sustentação da legitimidade institucional.

A legitimidade não é uma prerrogativa permanente da instituição, podendo ser alcançada ou não. Ela é derivada de um processo intersubjetivo, tendo que ser constantemente renovada por ações (ou pelo discurso) que coloquem em evidência seu alto valor social na resolução de problemas concretos. A legitimidade é aqui entendida, portanto, como uma construção social, que se expressa na relação entre a instituição e os membros que dela fazem parte. À luz desse entendimento, quando a credibilidade da organização é colocada em xeque, têm-se questionamentos quanto à sua capacidade de prestar serviços de qualidade, sanar problemas coletivos, mas também de atender as demandas da comunidade que representa.

A legitimidade é apresentada por Chapman (2009) como mais eficaz do que os mecanismos de coerção, pois o exercício do poder não ocorre com base na força. Ao contrário, os membros, sem temer a punição física, enxergam a instituição como detentora de capacidade para tomar as decisões adequadas. O respaldo para atuação, neste sentido, depende da percepção positiva sobre a instituição, aspecto que demanda alto nível de confiança entre as partes em vez de grande quantidade de recursos materiais. De posse desta atribuição, um grupo é reconhecido como tendo direito a tomar decisões que são obrigatórias para o restante da comunidade. Hurrell (1999, p. 69) sintetiza esse ponto:

A efetividade dessas instituições é calcada não somente em considerações de vantagens mútuas e de benefícios recíprocos, mas também em considerações de legitimidade, entendendo-se esta em termos da constituição dos atores e da definição das regras de associação do clube dos estados; e em termos de um processo que exprima alguma noção do que é lícito, justo e que leve em conta os interesses de estados mais frágeis e não dominantes.

Em se tratando do CSNU, por exemplo, a questão da legitimidade é bastante complexa. Em termos legais, a Carta das Nações Unidas (1945) investe o CSNU de autoridade para agir

em nome da paz e segurança internacionais (ONU, 1945). Os enunciados são amplos e vagos, permitindo que interpretações distintas sejam feitas com o passar dos anos. Caso a obtenção e a manutenção da legitimidade fossem percebidas meramente como ações racionais (cumprimento dos princípios instituídos), o êxito nos resultados alcançados seria suficiente para assegurar sua legitimidade.

Porém, a complexidade dos fenômenos internacionais e as políticas de poder não permitem que essa explicação seja tão simples. Sem o suporte dos países eleitos, por exemplo, o CSNU não consegue reunir apoio político para sua agenda de trabalho. Embora os cinco membros permanentes tenham direito a vetar uma decisão e impedir o andamento das negociações em curso, a aprovação de uma iniciativa exige o voto afirmativo de nove dos 10 membros não permanentes. A resistência dos países eleitos poderia, com o respaldo da Carta das Nações Unidas, minar a tomada de decisão e afetar a autoridade do órgão.

A questão central é se o processo de elaboração e a aplicação dos enunciados é percebido como justo, legítimo, participativo e imparcial pelos membros da instituição. Ser rotulado de ilegítimo carrega um custo, afeta a credibilidade e a autoridade para agir em nome da coletividade. De acordo com Hurd (1999, p. 2) “não é exagero dizer que o Conselho tem poder quando é visto como legítimo e perde poder quando essa percepção se enfraquece”. Seguindo esta lógica, a autoridade existiria por conta da legitimidade, que, por sua vez, depende da crença dos membros de que as atribuições da instituição são vitais e desejáveis.

No caso do CSNU, essas crenças têm sido problematizadas nas últimas décadas. Pensado para funcionar como um mantenedor da ordem internacional, que representa e protege os interesses gerais de seus membros, o órgão tornou-se alvo de críticas severas. Uma das mais graves contestações ao CSNU foi a invasão do Iraque, em 2003. Embora os Estados Unidos tenham inicialmente buscado apoio na ONU, o uso unilateral da força diante da falta de consenso entre os cinco permanentes colocou à prova a relevância da instituição e seu papel como única instância capaz de autorizar o uso da força militar no plano internacional. Além disso, o nobre objetivo da organização – salvar as gerações vindouras do flagelo da guerra – nem sempre esteve em consonância com as práticas reais da instituição, aumentando a sensação de que as atividades do órgão são manipuladas. Enquanto na Somália, na Bósnia, no Haiti e no Timor-Leste foram aprovadas intervenções humanitárias; na Chechênia e no Curdistão, por exemplo, nenhuma operação foi autorizada.

A percepção de descrédito da organização também pode ser atribuída às práticas procedimentais pouco claras, que impedem ou restringem o envolvimento de atores estatais e não estatais nas deliberações do órgão. Ainda, a diminuição dos recursos financeiros, materiais e

humanos, destinados para lidar com uma agenda de trabalho expandida, gera um dilema para a instituição: ampliar as áreas de atuação ou limitar e reforçar os mecanismos existentes? Outro ponto que gera debates é a falta de acesso equitativo ao órgão, provocando a exclusão de muitos países do processo decisório.

Essas questões revelam uma série de insatisfações com o CSNU, seja em termos da sua estrutura organizacional, seja por conta das decisões tomadas no campo da paz e segurança internacionais. Doutro modo, o déficit de legitimidade, pela qual o CSNU passa, é um produto de questionamentos sobre a sua adequação e validade em face a estruturas políticas e normativas vigentes. Cabe indagar, de um lado, em que medida a legitimidade do órgão está comprometida em virtude das distintas críticas. De outro, importante notar que essa crise não é facilmente mensurável, visto que depende das percepções dos atores envolvidos. Além disso, as mudanças, ainda que conquistadas, engendrariam novos propósitos, que não estariam isentos de questionamentos.

A fim de auxiliar nessa discussão, toma-se o estudo de Binder e Heupel (2014). Os autores sugerem que as percepções de ilegitimidade surgem quando o órgão: (i) não cumpre com seu mandato (legitimidade legal), (ii) não consegue cumprir de forma adequada seus objetivos (legitimidade do desempenho) e/ou (iii) apresenta procedimentos de tomada de decisão insuficientes/insatisfatórios (legitimidade procedimental). Nas linhas que seguem, espaço é dedicado a apresentar cada uma dessas teorias de legitimidade.

Em primeiro lugar, de acordo com o que se entende por legitimidade legal, os membros de uma instituição a consideram como legítima quando percebem que o mandato institucional está sendo respeitado. No caso do CSNU, pode-se dizer, então, que a legitimidade advém da autoridade que lhe é delegada pelos Estados pela Carta das Nações Unidas (1945). A instituição, dessa forma, é compreendida como legítima se funcionar de acordo com os princípios consentidos pelos Estados. Logo, a aceitação do CSNU como a instituição que detém o poder para autorizar o uso da força militar, por exemplo, deriva do processo de elaboração e aceitação de sua estrutura e missão pelos membros da ONU em 1945. Cronin e Hurd (2008, p. 201, tradução nossa)³⁸ observam: “não é o ato de emitir declarações obrigatórias que oferece evidência de maior autoridade, mas sim o fato de que a maioria dos Estados-membros aceitou o direito do Conselho de fazê-lo”.

Grande parte dos Estados aceita a utilização da força militar para promover a autodeterminação dos povos, substituir regimes considerados ilegítimos e ditatoriais, e proteger os direitos humanos. Os problemas surgem quando não fica clara a fundamentação legal para a aplicação da lógica da autodefesa (individual ou coletiva) em resposta a um ataque armado ou

³⁸ *It is not the act of issuing these mandatory declarations that offers evidence of increased authority, but, rather, the fact the most member states accepted the right of the Council to do so.*

quando princípios de proteção dos civis são aplicados seletivamente. Por exemplo, o CSNU agiu após a invasão do Kuwait pelo Iraque, na década de 1990. Em 2003, o órgão se recusou a autorizar o uso da força contra o mesmo país, levando os Estados Unidos a formarem uma coalizão *ad hoc* para retirar Saddam Hussein do poder. Em 2011, em meio a discussões sobre Responsabilidade de Proteger³⁹, o CSNU autorizou “todos os meios necessários” para impedir o governo líbio de usar a força contra seus cidadãos. Apesar dos esforços similares, os países não chegaram a um consenso sobre uma intervenção para cessar os atos de violência na Síria.

Essas práticas suscitam reflexões diversas. De um lado, a Carta das Nações Unidas permite a ação coercitiva, quando autorizada pelos membros e de acordo com as regras estabelecidas. Além disso, a ampliação do Artigo 39⁴⁰ para incluir novas questões é considerada válida mediante novos desafios que se apresentam, que não foram previstos na década de 1940. Por outro lado, as incursões do CSNU por áreas não tradicionais (direitos humanos e desenvolvimento, por exemplo), assumindo um portfólio de ação outrora restrito à Assembleia Geral e ao Conselho Econômico e Social, têm sido questionadas. Para Estados menores e menos desenvolvidos, particularmente, o fato de os Estados-membros da ONU terem ratificado a Carta das Nações Unidas não justificaria o crescente ativismo do órgão em questões consideradas por eles de exclusiva jurisdição doméstica.

A segunda teoria sustenta que a legitimidade depende dos resultados alcançados pela instituição. Seguindo esta lógica, uma vez que as OIGs são criadas para resolver um conjunto de problemas comuns aos Estados, os fracassos dos resultados colocariam em xeque sua legitimidade. A maneira mais comum de avaliar o desempenho do CSNU tem sido o cumprimento ou não do mandato. Os mandatos são outorgados pelo órgão e contêm os objetivos a serem perseguidos em determinada situação. No caso das operações de paz, por exemplo, Pirnie e Simons (1996, p. 56) definem mandato como “o que é esperado das partes e o que se espera que a força de paz cumpra”.

O sucesso das atividades, entretanto, não consiste apenas no cumprimento dos mandatos, principalmente por conta da atuação crescente da ONU em cenários instáveis de guerras civis, étnicas e religiosas. Arelada ao cumprimento do mandato está a capacidade de implementação da agenda de trabalho sem afetar ou ameaçar a autoridade dos Estados e das

³⁹ A expressão “responsabilidade de proteger”, doutrina elaborada pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados (ICISS), refere-se à possibilidade de intervenção em um Estado que não tem condições ou não almeja cessar atrocidades contra os indivíduos que ali residem. Sendo assim, a comunidade internacional poderia recorrer a essa doutrina para proteger populações vulneráveis em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica ou crimes contra a humanidade (EVANS, 2008).

⁴⁰ No Artigo 39 da Carta das Nações Unidas, o órgão determinou guerras civis, crises humanitárias e golpes de Estado como ameaças à paz internacional.

sociedades que representa. Isto é, o desempenho também pode ser analisado em função do respeito aos direitos humanos fundamentais. No caso das operações de paz, principal instrumento de resolução de conflitos do CSNU, as partes envolvidas devem aceitar a ajuda internacional como um instrumento de manutenção da paz e não como uma ocupação internacional. Casos de violações aos direitos humanos perpetradas por soldados da ONU, por exemplo, podem afetar a legitimidade do CSNU, contribuindo para a perda de apoio da população local e da opinião pública internacional.

Além disso, a capacidade de a instituição encontrar soluções para problemas coletivos, com baixos custos e atendendo aos interesses da coletividade, seria outro determinante para a manutenção da legitimidade. Ao passo em que missões se tornam mais complexas e custosas, os Estados tendem a investir pouco em operações que eles consideram de baixo interesse estratégico. Nesse sentido, os Estados podem parar de financiar os esforços de paz caso o país em conflito não seja considerado de interesse vital ou caso eles não acreditem em um caminho viável para solucionar a situação.

Por fim, a terceira teoria da legitimidade leva em conta a avaliação da qualidade dos procedimentos decisórios (legitimidade procedimental), e não necessariamente sua eficácia. Ou seja, o mais importante para a audiência são os processos que exprimem noções do que é lícito e justo e não necessariamente um saldo positivo das atividades. Hurd (1999) nota que o papel de “procedimento justo” (*fairness*, em inglês) é fundamental, ainda que não necessariamente implique em igualdade de posições ou garantia de resultados satisfatórios a todas as partes. As regras são criadas por consenso, por isso temos por consequência a expectativa de que os processos serão aceitos pelos seus membros e aplicados por autoridades legítimas. Consequentemente, desde que a instituição promova o cumprimento das normas internacionais e promova entre os participantes o sentimento de um procedimento justo, os países apoiarão suas empreitadas.

Especificamente em relação aos mecanismos procedimentais do CSNU, três são tidos como relevantes nesta análise, estando conectados com os aspectos formais discutidos na seção anterior. Primeiro, a capacidade de impor limite ao domínio das grandes potências. Segundo, a participação dos Estados-membros no processo de decisão formal do CSNU. Terceiro, a existência de mecanismos de prestação de contas de modo a permitir que Estados e tomadores de decisões acompanhem o processo de decisão (BINDER; HEUPEL, 2014).

A crítica mais recorrente acerca das atividades do CSNU é a de que os Estados mais afetados pelas decisões do órgão estão quase sempre excluídos do processo decisório. Mediante a inexistência de um órgão judicial com competência para determinar se o CSNU ultrapassou as suas competências ou violou o direito internacional, não há como forçar o órgão a prestar contas das suas ações (BINDER, 2008). Além disso, a predominância do poder dos cinco permanentes tem sido identificada como um entrave a mudanças que provavelmente fortaleceriam a legitimidade do órgão.

Embora o CSNU continue a ser visto como a instituição mais competente para lidar com as ameaças internacionais, Binder e Heupel (2014) notam que há um déficit de legitimidade perante os Estados-membros da ONU. Ao analisar os debates conduzidos na Assembleia Geral, os autores chegam à conclusão de que as percepções negativas sobre o órgão superam as positivas: 73% (1123) das 1531 declarações contabilizadas são negativas, enquanto apenas 27% (408) são positivas. Mesmo assim, cabe notar, o órgão ainda é tido como poderoso (ALVAREZ, 1995, p. 5), sendo, talvez, “a mais poderosa instituição internacional na história do sistema de Estado-nação” (CRONIN; HURD, 2008, p. 3). Por conta disso, seria mais prudente dizer que o CSNU passa por uma crise de legitimidade rudimentar ou parcial⁴¹ (BINDER; HEUPEL, 2014).

As falhas procedimentais têm sido a principal reclamação dos Estados, sobrepondo-se às avaliações negativas quanto a desempenho e interpretação do mandato. A insatisfação não é uniforme dentro do órgão, sendo maior para Estados menos influentes. Por exemplo, a Nicarágua afirma que “há necessidade de métodos de trabalho que transformem o Conselho em um órgão mais transparente, inclusivo e participativo e que preste contas à Assembleia Geral de forma efetiva”.⁴² Com posição similar, o Peru demanda que “para adaptar o Conselho às novas realidades, torna-se essencial admitir novos membros [...] para projetar uma imagem mais forte da legitimidade do Conselho”.

Muito embora os países não permanentes se incomodem com a estrutura de poder vigente, não há consenso entre eles de quais ações seriam problemáticas. A Espanha, por exemplo, concorda com a elaboração de medidas para “reforçar a transparência nos métodos de trabalho do Conselho”, mas salienta, ao mesmo tempo, que “os Estados-membros

⁴¹ Segundo Binder (2008), o nível de contestação ao órgão é baixo se comparado a outras instituições internacionais. Por exemplo: o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional se sobressaem como dois casos em que os gestores internacionais tiveram que lidar com fortes resistências, na forma de protestos em massa.

⁴² *That states take issue with the Council's procedures is exemplified in many contributions. Nicaragua for instance claims that “[t]here is a need for working methods that transform the Council into a more transparent, inclusive and participatory organ, and which render it accountable to the General Assembly in an effective way.*

consideram que o Conselho, dentro de uma organização que atualmente conta com 191 representantes, deve ser mais representativo”. O Cazaquistão se incomoda com a “incapacidade do Conselho de responder de forma oportuna e eficaz a preocupações de segurança emergentes”. Em uma declaração conjunta, Suíça, Costa Rica, Cingapura, Jordânia e Liechtenstein enfatizaram a necessidade de medidas adicionais para assegurar “a prestação de contas, transparência, inclusão e representatividade no trabalho do Conselho de Segurança, com o objetivo de aprimorar sua legitimidade e eficácia” (ONU-AG, 2006). O Brasil, por sua vez, conferiu importância à representatividade do órgão, claramente como parte de seus esforços para ocupar um assento permanente no órgão. De acordo com embaixador do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, discursando em sessão da Assembleia Geral no ano de 1995,

Nada é mais emblemático da necessidade de adaptar as Nações Unidas às realidades do mundo pós-guerra Fria do que a reforma do Conselho de Segurança. Catalizador de outras reformas necessárias dentro do sistema das Nações Unidas, a reforma do Conselho de Segurança é um imperativo que não mais deve ser postergado. Para cumprir seu mandato em matéria de paz e segurança internacionais em nome de todos os Estados-membros, o Conselho de Segurança precisa ter legitimidade inquestionável. E, como bem sabemos, legitimidade depende em última análise de representatividade (LAMPREIA apud CORRÊA, 2007, p. 602).

Estes fatos revelam situações complexas, que expõem as insatisfações dos membros da ONU quanto ao CSNU. Ponto comum é a ideia de que a organização não reflete a realidade do século XXI e, logo, modificações são necessárias para que o órgão continue a desempenhar papel relevante no cenário internacional. Embora o CSNU seja confrontado com exigências, elas não estão sendo atendidas. As dificuldades e sensibilidades dessas questões são claras, principalmente pelo fato de questionarem as prerrogativas de poder conferidas aos Estados mais poderosos (os cinco membros permanentes). O desafio é conseguir alterações com a anuência dos cinco permanentes, mas que também atenda aos interesses dos demais membros da ONU.

Do exposto, é possível notar que a Carta das Nações Unidas confere ao CSNU poderes formais, mas o uso dessa autoridade tem se tornado problemática desde o fim da Guerra Fria, sobretudo com a ampla interpretação do mandato de segurança internacional e da falta de transparência dos procedimentos em voga. De acordo com o embaixador brasileiro Everton Vieira Vargas (2013):

[...] o engajamento dos atores sociais no processo que costumava ser de alcance exclusivo do Estado é crucial para assegurar a adaptação dessas instituições, de tal modo que possam ser percebidas como legítimas e capazes de responder melhor às demandas da sociedade.

Isso porque, num contexto de crise de legitimidade, os países não desejam se comprometer profundamente ou fazer sacrifícios em benefício de instituições que consideram não representativas. E, como afirmam Cronin e Hurd (2008), o CSNU precisa manter a legitimidade institucional de modo a garantir sua autoridade no sistema internacional. Para tanto, a estrutura do órgão precisa refletir as demandas da comunidade internacional com vistas a fortalecer a percepção da audiência de que o CSNU é um ator legítimo e que suas ações devem ser acolhidas.

Para reconstituir a legitimidade, Reus-Smit (2007, p. 167) assume que a instituição deverá “calibrar o relacionamento entre identidade social, interesses e práticas do ator com as normas sociais que definem os parâmetros do que é uma ação apropriada”. O processo, marcado por representações discursivas e mudanças organizacionais, levaria à reconciliação entre instituição e membros, culminando na reavaliação das normas consideradas adequadas. Partindo desse entendimento, seria coerente notar que a manutenção da legitimidade do CSNU depende de sua adaptação face às transformações ocorridas no cenário internacional e às críticas advindas dos próprios Estados-membros.

Os próximos subitens tratam, portanto, da multiplicidade de processos que ocorreram nos anos 1990 e das mudanças institucionais introduzidas pelo CSNU em resposta aos desafios enfrentados. Ao final do capítulo, o foco recai sobre os novos procedimentos adotados pelo órgão, que estabeleceram os parâmetros sob os quais as ONGs conseguiram se articular e enfrentar os problemas à ação coletiva num espaço outrora refratário à sua presença.

2.3 AS DINÂMICAS DOS ANOS 1990

Na década de 1990, pela primeira vez desde a criação da ONU⁴³, abriu-se espaço a um protagonismo mais ativo do CSNU. De 1988 a 1993, por exemplo, o número total de encontros e consultas aumentou aproximadamente quatro vezes, enquanto o total de resoluções e notas presidenciais aumentou mais de seis vezes (PAUL, 2004, p. 374). Como lembrou Kishore Mahbubani, representante de Cingapura para o CSNU: “Quando eu estava aqui como embaixador, de 1984 a 1989, eu nunca ia às reuniões. Os meses passavam e o Conselho não se reunia. Hoje [em 2004], o Conselho se reúne dia e noite e nos fins de semana” (MALONE; MAHBUBANI; MARTIN, 2004). Este ativismo pode ser compreendido, inicialmente, como um produto do final da Guerra Fria, quando a aproximação entre os EUA e a URSS gerou um otimismo sobre o futuro papel da organização. Sem os riscos imediatos de um confronto militar, ambos os países passaram a utilizar a bandeira da ONU, principalmente nas situações em que não desejavam se envolver diretamente.

Neste contexto, ganhou força a ideia de que a segurança está intimamente ligada aos princípios da democracia liberal e à observância dos direitos humanos, sendo esses elementos essenciais para se manter a paz e a segurança internacional. Também vigorava a crença de que a comunidade internacional não poderia ficar inerte frente a graves violações dos direitos humanos, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Assim, seria possível intervir em Estados para pôr fim aos conflitos, desde que tal intervenção fosse realizada por meio de uma ação multilateral, via CSNU.

Sob o estímulo desse quadro normativo, houve uma ampliação das funções e poderes atribuídos ao órgão. Até então, as decisões do CSNU eram majoritariamente voltadas ao tratamento das agressões de um Estado a outro. A partir desta década, contudo, há um maior reconhecimento de que as soluções de controvérsias deveriam contemplar elementos políticos, sociais e econômicos, visto que a maioria dos conflitos ocorria em países frágeis, com suas origens entrelaçadas a diversos fatores.

O CSNU começou a agir, de forma frequente, em áreas que tradicionalmente eram de competência interna dos Estados, numa explícita ampliação de entendimento sobre o que se

⁴³ A ONU foi pensada durante os últimos anos da Segunda Guerra Mundial para manter os Aliados organizados contra as potências do Eixo num sistema coletivo com o intuito de evitar outro conflito mundial. Contudo, logo após a criação da ONU, o Conselho de Segurança paralisou diante da falta de consenso entre seus cinco membros permanentes. O antagonismo bipolar entre Estados Unidos e União Soviética, que marcou os anos de Guerra Fria, impossibilitou o bom funcionamento de um órgão que dependia do consenso para colocar em prática qualquer decisão. Assim, o sistema de segurança coletiva não funcionou como planejado.

constituem ameaças internacionais (VIOTTI, 2009, p. 5). A declaração presidencial emitida pelos membros do CSNU em 1992, por exemplo, expõe que fontes não militares de instabilidades nas áreas econômica, social, humanitária e ecológica se tornaram obstáculos à paz e segurança internacionais (ONU-CS, 1992a). Trata-se de um importante indicativo da superação da visão tradicional de segurança, focada nos aspectos militares, para a inclusão de temas não tradicionais.

Esse processo de abertura do órgão a outras temáticas não passou incólume a críticas. Alguns países, em 1992⁴⁴, sinalizavam que não concordariam com a inclusão de questões de governança doméstica dentro da agenda do órgão. O presidente chinês, Li Peng, apontou ser a China “contrária à interferência nos assuntos internos de outros países com a utilização da questão de direitos humanos como uma desculpa” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2016a, p. 3). Zimbábue exigia cautela para evitar que os conflitos domésticos fossem utilizados como pretextos para a intervenção dos grandes países nas questões de países menores (SECURITY COUNCIL REPORT, 2016a).

A URSS e os EUA, por outro lado, entenderam que o momento era único, “já que a substituição da rivalidade pela parceria e a asserção da supremacia do direito tinham aberto perspectivas sem precedentes para as Nações Unidas” (FONTOURA, 2005, p. 88). A questão dos direitos humanos e a adequação do CSNU para tratar dessa pauta foi trazida à tona na supracitada reunião de 1992. O presidente da Rússia, Boris Yeltsin, reforçou que o CSNU é chamado “a revelar a responsabilidade coletiva do mundo civilizado para a proteção dos direitos humanos e liberdades”, enquanto o presidente George H. W. Bush listou os direitos humanos entre “os pilares da paz e liberdades” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2016a, p. 3).

Cabe salientar que o relatório “Uma agenda para a paz”⁴⁵ (1992), produto dos esforços do então Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, expressava um grande otimismo, fruto da crença na renovação da prática da segurança coletiva que imperava nas relações internacionais do pós-guerra Fria. As grandes crises humanitárias e suas consequências transnacionais, tais como o enorme fluxo de refugiados, suscitaram na comunidade internacional um senso de interdependência e chamaram a atenção para a necessidade de cooperação. Para deter tais crises, fazia-se necessário em alguns casos o recurso à força como

⁴⁴ Em janeiro de 1992, o Conselho de Segurança realizou a primeira reunião (*summit-level*) sobre o tópico da responsabilidade do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacional.

⁴⁵ Esse documento foi redigido pelo então secretário da ONU, Boutros Boutros-Ghali, a pedido do CSNU, com o intuito de avaliar as novas demandas impostas pelas transformações do mundo pós-Guerra Fria e analisar como a organização poderia responder aos novos desafios. De modo geral, Boutros-Ghali se expressou com otimismo no relatório, fruto de sua crença na renovação da prática da segurança coletiva, cristalizada nos “novos tipos” de operações de paz. O documento é amplamente reconhecido por elencar as cinco possibilidades de ações das Nações Unidas, classificadas da seguinte maneira: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz.

forma de pavimentar o caminho à reconstrução, nos moldes da democracia liberal, dos Estados desestabilizados por guerras. O ambiente normativo, com importância crescente aos direitos humanos, aliado às ideias de interdependência e cooperação, passaram a balizar a prática das intervenções humanitárias. Weiss (2004, p. 37-38) chama essa tendência de “impulso humanitário”.

O uso da força em conflitos como concebido pelo documento “Uma agenda para a paz” foi autorizado na crise da Somália (1992). Logo depois, a ONU atuou em uma série de conflitos intraestatais, ampliando seu escopo a dimensões que não necessariamente a militar. A missão da ONU na Angola (UNAVEM) e no Saara Ocidental (MINURSO), por exemplo, envolviam assistência na redemocratização. O engajamento em El Salvador (ONUSAL) incluía a desmobilização dos grupos armados, o monitoramento de eleições, a promoção dos direitos humanos e a reforma dos sistemas policiais e judiciais. As missões da Somália (UNOSOM) e da Iugoslávia (UNPROFOR) possuíam os elementos de promoção de direitos humanos e reconciliação nacional (ZACHER; PRICE, 2004, p. 144).

É importante notar que antes desse ímpeto humanitário, durante os anos de Guerra Fria, tais questões não eram consideradas tópicos de segurança e, conseqüentemente, não figuravam como ameaças internacionais. De acordo com Weiss (2004, p. 38) “nenhuma resolução [sequer] mencionava aspectos humanitários de qualquer conflito de 1945 até a Guerra dos Seis Dias de 1967”.⁴⁶ A pouca atenção a aspectos de governança doméstica permaneceu a regra no decorrer dos anos 1970 e 1980, o que torna os acontecimentos de 1990 ainda mais relevantes.

A euforia do início da década de 1990 foi sendo gradativamente substituída por um desânimo, visto que muitas ações coletivas – principalmente no formato de operações de paz – apresentaram falhas graves e não se mostraram bem-sucedidas na reconstrução de países afetados pelos conflitos armados. O fracasso na Somália em 1992, o genocídio em Ruanda em 1994 e o massacre de Sebrenica em 1995 suscitaram críticas negativas por parte da comunidade internacional.⁴⁷ O então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, acusou o CSNU de empreender uma “guerra dos homens ricos na Iugoslávia sem levantar um dedo para salvar a Somália da desintegração” (HIRSCH; OAKLEY, 1995, p. 37). Em 1995, no entanto, ele expressou uma posição mais cautelosa e conservadora quanto às ações multilaterais do CSNU.

⁴⁶ Na resolução 237, sobre o Oriente Médio, constava que os governos deveriam se preocupar com o respeito aos princípios humanitários que governavam o tratamento dos prisioneiros de guerra e a proteção dos civis em termos de guerra, tal qual previsto nas Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949.

⁴⁷ Na Somália, as políticas de operações de paz foram bem-intencionadas, porém não foram bem administradas, acarretando no envolvimento dos soldados da ONU em disputas com integrantes das milícias somalianas. Por outro lado, em Ruanda e na antiga Iugoslávia, as ações do Conselho de Segurança e do Secretariado foram questionadas, tendo sido consideradas insuficientes para evitar as violações em massa dos direitos humanos.

No “Suplemento da agenda para paz”, Boutros-Ghali reconheceu os riscos associados a alguns conflitos intraestatais e admitiu que as operações de manutenção da paz precisavam ser adaptadas às circunstâncias, principalmente devido ao histórico de dificuldades observados nas missões anteriores (ONU, 1995).

A incorporação de novos elementos políticos, econômicos e militares também tornou as ações da ONU em campo mais custosas para os Estados-membros. O orçamento destinado às missões de paz, por exemplo, atingiu o valor de US\$ 3,6 bilhões em 1994, cerca de três vezes maior do que o valor anual dos custos regulares (FONTOURA, 2005, p. 138). A ONU não recebia os fundos necessários para cumprir os mandatos autorizados e, como resultado, não conseguia colocar em prática o que era previsto para seu funcionamento. Assim, questionou-se até que ponto a organização seria capaz de lidar com as novas questões que se apresentavam. Além disso, o CSNU passou a ser abertamente confrontado pela seletividade das intervenções humanitárias e falta de planejamento adequado na garantia da ordem internacional. Ao passo em que o ativismo do início da década não era traduzido em maior eficácia, crescia a percepção de que as ações do órgão deveriam refletir “mais fielmente a dimensão política e econômica da comunidade internacional e sua diversidade” (VIOTTI, 2009, p. 87).

Seguindo a ampliação das competências do CSNU, exigia-se um entendimento mais preciso do que constituíam as ameaças à paz e segurança internacionais. Nadin (2016, p. 47) resume o momento com a observação de que “a hiperatividade do CSNU levou às pressões por renovação”. Welscher (2015, p. 263) complementa ao notar que esses fracassos tiveram papel central no gradual reconhecimento da necessidade de se estabelecer ligações mais próximas entre o maquinário de direitos humanos e o sistema de paz e segurança internacionais.

A partir dessas preocupações, iniciou-se um processo de reavaliação das práticas do CSNU. Em 1993, a Assembleia Geral autorizou a criação do “Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre a Questão da Representação Equitativa e Aumento da Composição do Conselho de Segurança e Outros Assuntos Relativos ao Conselho de Segurança” (OEWG, em inglês). Dentre os objetivos do grupo, estavam a discussão e deliberação sobre propostas de expansão da composição do órgão e da revisão de seus métodos de trabalho (VIOTTI, 2009, p. 86). Em outubro de 1995, numa declaração por ocasião dos cinquenta anos da ONU, os Estados-membros confirmaram que “o Conselho de Segurança deveria, *inter alia*, ser ampliado e os seus métodos de trabalho continuamente revistos de modo a reforçar ainda mais a sua capacidade e eficácia, [...] e melhorar a sua eficiência e transparência”. A Declaração do Milênio das Nações Unidas, publicada em setembro de 2000, contém um apelo semelhante, consistindo

em compromisso dos Estados na intensificação dos esforços para “alcançar uma reforma completa do CSNU em todos os seus aspectos” (FASSBENDER, 2004, p. 344).

Outro exemplo foi a publicação do Relatório Brahimi, em 2000, que analisou o que havia falhado nas intervenções humanitárias, propondo sugestões de como torná-las mais eficazes. O documento apontou a necessidade de ações mais enfáticas para garantir a segurança física dos indivíduos e evitar grande número de perdas humanas (ONU, 2000). Conclui-se, na ocasião, que a proteção dos direitos humanos é fator fundamental para o sucesso das atividades de paz. No mesmo ano, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, publicou um relatório intitulado “Nós, os povos: o papel da ONU no século XXI”. Na virada do milênio, Kofi Annan instou os Estados-membros a fortalecerem seu compromisso com uma estratégia coordenada para acabar com a desigualdade e a pobreza, proteger as populações, preservar o meio ambiente e melhorar a educação em todos os países. Fica evidente, nesse momento, o lugar dedicado aos indivíduos nas políticas e programas da ONU, sugerindo que o desenvolvimento humano é passo indispensável no alcance da paz. Coube ao CSNU uma reflexão sobre o arcabouço de Segurança Humana, que vigorava nos anos 1990.

2.3.1 Segurança humana e o CSNU

A emergência do paradigma de Segurança Humana também é um importante fator para entender as dinâmicas de ação do CSNU nos anos 1990. Pode-se dizer que essa abordagem problematiza a visão tradicional que associa discussões de segurança internacional com assuntos de guerra, oferecendo uma visão centrada no indivíduo e nas fontes de insegurança física e estrutural.

A primeira menção a essa ideia no âmbito da ONU remonta à publicação do supracitado *Uma Agenda para Paz* (1992). O então Secretário-Geral chamou atenção para a necessidade de uma abordagem integrada para o alcance da paz duradoura, que tratasse dos conflitos à luz de suas causas econômicas, sociais e políticas. Em 1994, a expressão Segurança Humana foi oficializada como parte do Relatório de Desenvolvimento Humano, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O documento colocou em destaque a “liberdade do medo” e a “liberdade do querer” como duas linhas de atuação a serem perseguidas pela comunidade internacional. A partir desse momento, ganha força o movimento de substituição de uma abordagem centrada no Estado para um paradigma focado nos indivíduos, que incorpora elementos de segurança, desenvolvimento e direitos humanos.

Não há propriamente uma substituição do conceito de segurança estatal. Ao invés disso, a relação é tida como complementar: segurança humana e estatal se reforçam mutuamente e dependem uma da outra. O Quadro 2 apresenta possíveis tipos de ameaças não militares, que integram o parâmetro de atuação pautado no conceito de Segurança Humana. Ainda que não seja exaustivo, o quadro auxilia na compreensão dos esforços que tomam os indivíduos e suas necessidades como referência.

Quadro 2 - Possíveis tipos de ameaças de segurança humana

TIPO DE SEGURANÇA	EXEMPLOS DE AMEAÇAS
Segurança econômica	Pobreza, desemprego
Segurança alimentar	Fome
Segurança salutar	Doenças infecciosas mortais, alimentos contaminados, desnutrição, falta de acesso a cuidados básicos
Segurança pessoal	Violência física, crime, terrorismo, violência doméstica, trabalho escravo
Segurança comunitária	Tensões interétnicas, religiosas e baseadas em outras identidades
Segurança política	Repressão política e abuso de direitos humanos

Fonte: Adaptado de ONU, 2009.

Embora o conceito tenha conquistado espaço na academia e nos círculos políticos ao longo dos anos 1990, ainda há resistência quanto a sua utilização. A principal preocupação é o alargamento conceitual do que se entende por segurança. Ao levantar questões que não fariam parte, necessariamente, das preocupações de segurança estadocêntrica, como o desenvolvimento econômico e social, a adoção desse conceito poderia minar os esforços de paz. Falsas prioridades, confusão sobre as causas do conflito e soluções militares para problemas sociais são alguns dos desafios que os defensores do conceito ainda precisam superar.

A Unidade de Segurança Humana das Nações Unidas enfatiza as inúmeras contribuições da utilização deste conceito, sendo a principal a possibilidade de operacionalizar iniciativas que colocam o ser humano como o referente da segurança. Inserida diretamente em uma proposta política desde o seu surgimento, a expressão se tornou um mecanismo de alcance de propostas que colocam em evidência as condições que impediriam o bem-estar dos indivíduos. Seguindo o raciocínio, esse instrumental contribui à reflexão acerca dos impactos dos conflitos armados, tornando-se um importante auxílio na execução de políticas internacionais.

Essa discussão, iniciada nos fóruns sociais da ONU, começou a tangenciar os debates no CSNU a partir do final dos anos 1990. Nesse momento, o órgão passara a ser pressionado a

“desenvolver normas internacionais a favor da intervenção para proteger civis das matanças” (ANNAN, 1999, p. 49). O transbordamento do conceito para dentro do órgão ocorreu, em grande medida, graças ao protagonismo do governo canadense (PEARSON, 2001). Como Gibbings relembra, “a campanha do governo canadense sobre segurança humana foi um fator que facilitou a abertura institucional do CSNU” (COHN; GIBBINGS; KINSELLA, 2004, p. 136).

O Canadá ocupou a cadeira de membro não permanente de 1999 a 2000. Durante esse período, o país buscou avançar o conceito de Segurança Humana, tornando o assunto pauta prioritária de sua política externa. De acordo com os diplomatas canadenses, aceitar o paradigma como orientação para a elaboração de políticas e programas era visto como essencial em virtude da intensificação dos conflitos de natureza interna (MCRAE; DON HUBERT, 2001). Para tanto, a discussão foi apresentada em termos da Proteção de Civis em Situações de Conflitos Armados. Essa agenda temática funcionou como um guarda-chuva para vários dos pontos defendidos pela delegação canadense. De acordo com o Ministro Axworthy:

[...] a proteção dos civis é um bem público fundamental que o Estado deve prover. É, portanto, de responsabilidade do Conselho a proteção dos civis, para que o órgão possa cumprir seu próprio mandato e em nome do fortalecimento da soberania estatal (ONU-CS, 1999a).

Nenhum Estado criticou explicitamente a campanha canadense, o que pode ser compreendido pelo fato de o assunto estar atrelado ao quadro de direitos humanos e humanitário, num terreno que o CSNU explorava desde o início da década de 1990. Afinal, o órgão havia aprovado medidas com ramificações humanitárias, a exemplo das missões de paz em Camboja, Somália, Ruanda, Bósnia e Haiti. Sob o estímulo desse ambiente, a missão canadense levou adiante conversas e consultas com Estados e funcionários da ONU com o intuito de ganhar apoio à causa defendida (DEDRING, 2004).

Em fevereiro de 1999, por meio de uma nota presidencial, o CSNU solicitou ao Secretário-Geral a elaboração de um relatório com sugestões de ações a serem tomadas pelo órgão para melhorar a proteção, física e legal, de civis em situações de conflitos armados. A reação positiva da comunidade “onusiana” ficou evidente quando 23 delegações se posicionaram a favor da iniciativa canadense, revelando um interesse crescente por parte dos países. De acordo com Dedring (2004, p. 61):

[...] é importante notar que várias delegações⁴⁸ utilizaram de forma explícita a terminologia segurança humana e seu papel na recém tarefa de maximizar a eficácia do CSNU nas funções [...] relacionadas à prevalência de conflitos e guerras internas.

O fato de a concepção de segurança ter sido ampliada a ponto de incluir indivíduos e grupos gera implicações importantes para o estudo. Primeiro, o CSNU foi pressionado a refletir sobre o papel dos seres humanos na manutenção da ordem internacional, produzindo um ambiente favorável a mudanças. Tratou-se de uma abertura tanto em termos conceituais (incorporação do vocabulário de direitos humanos e humanitário), como também em termos práticos (com o entrelaçamento de dois campos distintos: direitos humanos e segurança). De acordo com Cohn (2004, p. 136), no CSNU, a expressão Segurança Humana significou tornar certos aspectos das preocupações de direitos humanos e humanitárias relevantes para a agenda de paz e segurança. Outra consequência importante da utilização desta concepção é a necessidade de verificação e monitoramento dos direitos humanos, criando serviços que muitas vezes ficam a cargo das ONGs internacionais.

Muito embora as preocupações humanitárias e de direitos humanos tenham demorado a se tornar parte da agenda do CSNU, parece razoável atestar que as discussões sobre os civis (trazidas com o debate sobre Segurança Humana) embasaram as ideias canadenses. Weschler (2004, p. 55) reconhece que, atualmente, não há mais questionamentos sérios quanto à relevância dos direitos humanos na agenda de paz e segurança internacional. Apesar desse avanço, o discurso permanece atrelado a concepções instrumentais, neste caso a medidas práticas para o alcance da paz.

2.3.2 A pressão dos Estados-membros

Vários países têm demonstrado interesse crescente nas cadeiras não permanentes do CSNU no decorrer das últimas duas décadas, exigindo participação mais ativa na ordem global. As candidaturas, outrora sujeitas aos arranjos silenciosos dentro dos grupos geográficos, tornaram-se motivo de disputas políticas explícitas (MALONE, 2000). Por exemplo, para a eleição de outubro de 2011, Azerbaijão, Hungria e Eslovênia sinalizaram que iriam concorrer para o único assento disponível para os países da Europa do Leste. De forma similar, Mauritânia e Marrocos anunciaram que iriam se candidatar para a cadeira destinada ao continente africano.

⁴⁸ Os representantes de Noruega, Japão, Coreia do Sul, República Dominicana e Azerbaijão, por exemplo, utilizaram a expressão Segurança Humana nos seus pronunciamentos, em grande parte aplicando a expressão da mesma forma que o Canadá.

Japão e Paquistão, por sua vez, sinalizaram suas intenções de concorrer para o assento correspondente ao grupo da Ásia (SCHMITZ; SCHWARZE, 2012, p. 2).

Compor os assentos não permanentes tem se tornado um objetivo bastante atrativo para os países. Malone (2000) identifica três razões principais para essa busca. Primeiro, os assentos do CSNU oferecem ganhos políticos, visto que os países conseguem moldar as decisões coletivas de acordo com sua agenda de política externa (a exemplo do papel do Canadá nas discussões sobre Segurança Humana). Segundo, os países conseguem construir uma reputação positiva devido ao envolvimento com questões internacionais. Por fim, dependendo do país em questão, e de seus pesos econômico e político, pode-se esperar a proposição de novas ideias, a criação de agendas temáticas ou a pressão para reformas na estrutura e no modo de funcionamento do órgão.

Cabe lembrar que dentre os 15 países que ocupam uma cadeira no órgão, 10 são obrigados a ceder lugar a outro país a cada dois anos. Isso acontece com a renovação de um terço dos participantes, quando cinco novos membros assumem seu posto, no mês de janeiro, com a saída de outros cinco. Além disso, cada membro não permanente servirá como presidente do Conselho por um mês (a presidência também é rotativa, ocorrendo por ordem alfabética dos nomes em língua inglesa), dando a eles a oportunidade de influenciar as decisões do órgão de forma mais intensa.

As delegações estatais dos países eleitos, e daqueles que estão “de fora” da composição vigente, começaram a enfrentar vários obstáculos na medida em que o órgão passou a ampliar seu rol de atribuições. Os países em desenvolvimento, por exemplo, vociferaram suas preocupações com a falta de comunicação dos cinco permanentes. “Muitos passaram a temer que o entusiasmo do início do século pudesse criar uma nova modalidade de imperialismo conduzida por um concerto de grandes potências, capazes de impor suas prioridades e condicionalidades aos demais Estados da organização” (MORENO, 2001, p. 113). Este temor era decorrente, principalmente, da convergência de interesses entre os EUA e a URSS, que possibilitou a utilização do Capítulo VII na questão da invasão do Kuwait pelo Iraque⁴⁹. Ainda que o uso da força no caso da Guerra do Golfo tenha sido aceito pelos Estados-membros, houve dúvidas quanto à utilização da segurança coletiva como prática legítima ou sua aplicação quando condizente com os interesses dos cinco permanentes (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Um segundo obstáculo está relacionado à diversificação da rotina de trabalho do CSNU. O conceito de intervenção humanitária, marco sob o qual o CSNU autorizou diversas missões

⁴⁹ Em agosto de 1990, o CSNU autorizou, por meio da Resolução 678, uma intervenção militar sob o Capítulo VII da Carta da ONU, que foi chamada de Operação Tempestade no Deserto. A coalizão militar, liderada pelos EUA, tinha o mandato de libertar o Kuwait, então sob ocupação do regime de Saddam Hussein.

de paz, passou a ocupar lugar central na agenda do órgão. Houve, ainda, mobilização por parte dos Estados para levar em consideração o envolvimento de atores estatais e não estatais nas situações de conflitos. Assim, ao passo em que a definição de ameaças era ampliada, as tarefas exigidas dos países-membros ficavam mais complexas. Como resultado, no início dos anos 1990, as delegações menores davam sinais de que não conseguiriam acompanhar o ritmo rápido de deliberações exigidos do CSNU (PAUL, 2004).

Paralelamente ao fluxo de trabalho mais intenso, alguns países começaram a pressionar por mudanças na estrutura do órgão. Uma das preocupações centrais foi a crescente falta de transparência diante da multiplicidade de atribuições do CSNU. Com a cooperação ativa entre os cinco membros permanentes nos anos 1990, muitas decisões passaram a ser conduzidas em caráter privado. Com efeito, os processos decisórios tornaram-se secretos, com vários encontros ocorrendo a portas fechadas (PAUL, 2004, p. 375).

Críticos do CSNU, incluindo muitas delegações influentes (Alemanha, Japão e países escandinavos), argumentavam que o trabalho do órgão era conduzido com pouca transparência e sem nenhuma prestação de contas. Como explica Malone (2004, p. 7, tradução nossa)⁵⁰:

Os membros eleitos reclamavam que eram sistematicamente marginalizados, uma crítica que ganhava mais força diante da tendência de os países terem que se consultar privadamente com alguns ou todos os 5P antes de fazer recomendações ao Conselho como um todo. [...] A coligação tácita entre os 5P e o Secretariado foi agravada, na perspectiva destes membros, pelo recurso crescente a “consultas informais” para fins de tomada de decisão, em vez das reuniões abertas do Conselho que tinham servido de fórum principal para a tomada de decisões do Conselho na década anterior.

A questão da reforma do CSNU ganhou importância, notadamente com a percepção de que o órgão havia se tornado uma “caixa preta”. Além disso, as novas realidades de distribuição de poder entre os Estados a partir do fim da Guerra Fria colocavam em xeque a composição dos assentos permanentes. Japão e Alemanha, dois países importantes em termos econômicos e políticos, não ocupam lugar ao lado das cinco grandes potências. A sub-representação de países em desenvolvimento também agrava a desigualdade entre os participantes do órgão (VIOTTI, 2009).

Assim, as propostas de reforma do CSNU passaram a ser apresentadas como pilares de uma melhor atuação da ONU no cenário internacional. De acordo com o *Security Council*

⁵⁰ [...] *elected members were grumbling that they were systematically marginalized, a complaint given more weight by a tendency to consult privately with some or all of the P-5 before advancing recommendations to the Council as a whole. [...] Tacit collusion between the P-5 and the Secretariat was aggravated, from the perspective of the members, by the growing resort to “informal consultations” for decisionmaking purposes rather than the open Council meetings that had served as the principal forum for Council decisionmaking in earlier decade.*

Report (2007, p. 19), países como Canadá, Holanda, Malásia, Índia, Argentina, Paquistão e alguns dos países escandinavos, contribuintes de tropas militares para as missões de paz, usaram seu poder de barganha para pressionar por consultas e outras medidas de transparência. Para estes países, o deslocamento de tropas a missões de paz enviadas a situações de conflitos instáveis era feito sem os *inputs* dos Estados que participavam ativamente desses mecanismos. Havia, de certa forma, um descompasso entre o comprometimento exigido dos membros da ONU e a transparência dos processos decisórios do CSNU.

Respondendo a essas pressões, o CSNU começou a postar sua agenda diariamente e a oferecer aos Estados que não estavam representados no CSNU um melhor acesso às informações. Além da criação do supracitado “Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre a Questão da Representação Equitativa e Aumento da Composição do Conselho de Segurança e Outros Assuntos Relativos ao Conselho de Segurança”, em 1993, outras iniciativas foram apresentadas. Em março de 1997, o então Presidente da Assembleia Geral, Ismail Razali, da Malásia, propôs a criação de cinco novos assentos permanentes, sem o poder de veto, e quatro países eleitos. Ao lado desta sugestão, a fórmula Razali, como o projeto ficou conhecido, contemplava a limitação do direito a veto pelos cinco permanentes e a incorporação dos países envolvidos nos conflitos nos processos de deliberação e decisão, mesmo que não fossem membros do CSNU (ONU-AG, 1997). Como afirma Viotti (2009, p. 87), a proposta foi minada antes mesmo de ser submetida à votação, pela oposição de outro grupo de países, composto por Egito, México, Itália e Paquistão.

Novo ímpeto para a reforma pôde ser observado de 2004 a 2005, com a criação do “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança”⁵¹, no contexto das comemorações dos 60 anos da ONU. Kofi Annan notou que se o CSNU não aprovasse reformas, seria difícil fazer com que as potências emergentes cumprissem suas decisões. O então Secretário-Geral apontou que a legitimidade do órgão depende da inclusão das demandas desses atores. Na Declaração resultante da Cúpula dos Estados-membros da ONU, em 2005 (Resolução 60/1), “os chefes de Estado reconheceram a necessidade de uma “pronta reforma” do órgão, para torná-lo mais ‘representativo, eficiente e transparente e assim aumentar sua eficácia e legitimidade e a implementação de suas decisões’” (VIOTTI, 2009, p. 89).

⁵¹ O painel apresentou suas conclusões, dentre as quais se destacam dois modelos de reforma: A, com a expansão nas categorias de membros permanentes (seis assentos) e não permanentes (três assentos) e B, com a criação de uma categoria intermediária (oito assentos com mandatos renováveis de quatro anos). O relatório do Secretário-Geral “In Larger Freedom – Towards Development, Security and Human Rights for all” incluiu esses dois modelos de reforma e recomendou que os países membros alcançassem uma decisão sobre a reforma até o final de 2005 (VIOTTI, 2009).

Outras propostas por reformas na composição do órgão surgiram ao longo dos anos 2000, porém sem que nenhuma tenha sido de fato implementada até o momento da presente tese. Em setembro de 2004, por exemplo, Alemanha, Brasil, Índia e Japão constituíram o G-4 para coordenar sua atuação quanto à reforma do CSNU. Como parte do projeto, eles propuseram a ampliação nas duas categorias de membros – permanentes e não permanentes – e a inclusão de países desenvolvidos e em desenvolvimento em ambas as categorias. Países membros da União Africana, o chamado “Consenso de Ezulwini”⁵², e membros do “Unidos para o Consenso”⁵³ e seus simpatizantes, Argentina, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, São Marino e Turquia, também apresentaram suas ideias, porém sem sucesso. Ainda que nenhum projeto tenha sido levado a voto, eles colocam em evidência o engajamento dos países não permanentes para conquistar mudanças dentro do órgão.

Ponto comum a essas propostas é a ideia de que outros Estados devem ser adicionados à composição do órgão no sentido de torná-lo representativo. As discordâncias surgem quanto à forma de cumprir esse objetivo, ou seja, como aumentar o número de membros sem comprometer a eficiência do órgão. Uma segunda questão diz respeito à manutenção ou não do poder de veto às cinco potências. Algumas propostas não conferem poder de veto a novos membros permanentes, outras limitam o poder de veto às questões do Capítulo VII. Algumas, ainda, concedem poder de veto comparável ao que os cinco permanentes atualmente desfrutam e outras eliminam o veto inteiramente com base no fato de que se trata de um instrumento antiquado.

Resolver estas questões tem-se revelado impossível até agora. Não há consenso sobre a melhor fórmula ou os potenciais candidatos ao assento permanente. Por exemplo, no caso dos países africanos, existem três candidatos em potencial: Nigéria, Egito e África do Sul. Além disso, cabe lembrar as rivalidades entre os países de um mesmo grupo geográfico: o Paquistão se oporia a um lugar para a Índia, o que provavelmente também ocorreria nos casos da Itália e da Alemanha e da Argentina e do Brasil. A China também apresenta um comportamento discutível. O país defende a participação da América Latina e da África como um indicador do seu apoio aos países em desenvolvimento, mas se opõe a uma maior participação da Ásia.

⁵² No que se refere à reforma do Conselho de Segurança, o Consenso de Ezulwini (2005) reforça que o continente africano deveria ter, pelo menos, dois assentos permanentes no CSNU, com todos os direitos que hoje os membros permanentes desfrutam, incluindo o veto; e mais cinco assentos não permanentes.

⁵³ Em julho de 2005, o grupo apresentou o projeto de resolução A/59/L.68 à Assembleia Geral propondo a criação de 10 novos assentos não permanentes; a distribuição dos 20 assentos não permanentes da seguinte forma: seis para a África, cinco para a Ásia, dois para a Europa Oriental, quatro para a América Latina e Caribe, três para a Europa Ocidental e outros Estados; mandatos de dois anos com possibilidade de reeleição imediata.

Por conta da dificuldade de visualizar progressos nas questões do veto e da representatividade, Wenaweser (2015) enfatiza a necessidade de tratar a questão dos procedimentos e da transparência de forma separada. De acordo o diplomata de Liechtenstein, os pedidos de revisão dos métodos de trabalho têm sido apresentados juntamente a propostas de alteração do veto e da composição de assentos, o que contribui para aumentar os entraves na forma como o CSNU opera.

Em 2006, os chamados *Small Five* (Cingapura, Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein e Suíça) apresentaram o projeto de resolução A/60/L.49 relativo apenas à reforma dos métodos de trabalho. Esse movimento, de clara dissociação das questões mais sensíveis sobre reformas, apontou que para diversos países, “tão ou mais importante do que ampliar o número de membros é assegurar que o órgão funcione de modo mais transparente e participativo do que hoje” (VIOTTI, 2009). Para tanto, as alterações no regulamento do órgão, com o propósito de torná-lo mais inclusivo, não estariam necessariamente atreladas a mudanças em outros procedimentos.

Este argumento é defendido, principalmente, pelos Estados que se sentem afetados pelas decisões do CSNU. De acordo com Ghisleni (2011, p. 186), alguns países podem ser submetidos a obrigações internacionais que não contraíram, gerando um certo desconforto. Por conta dessas dinâmicas, os países que estão de fora da composição permanente têm de forma crescente expressado suas frustrações com as modalidades de trabalho do órgão, que não têm sido suficientemente claras. Para Yan Kerbrat (1995 apud Brigido, 2010, p. 54) “os pequenos e médios países têm o sentimento de que as resoluções do Conselho são somente a expressão da vontade das grandes potências”.

Muitos membros não permanentes reconheceram, no início dos anos 2000, que diante do domínio dos cinco permanentes seria difícil galgar espaço durante sua curta permanência no órgão (KEATING, 2015, p. 149). Como resultado, alguns países começaram a recorrer às questões temáticas como forma de melhorar seu desempenho, uma vez no CSNU. Os documentos no formato “resoluções temáticas” compõem o repertório de ação do CSNU desde os anos 1940 (GHISLENI, 2011, p. 187). São geralmente adotadas quando o órgão decide sobre questões transversais, que ameaçam a manutenção da paz e segurança internacionais, mas não se aplicam às especificidades de uma região ou um país (SIEVERS; DAWS, 2014). Ainda que seja um procedimento tradicional, o órgão recorreu a essa prática poucas vezes até os anos 1990.

Com o final da Guerra Fria, os Estados-membros começaram a utilizar as resoluções temáticas de forma regular para abordar uma série de questões consideradas pertinentes ao

momento histórico, como não proliferação nuclear, desarmamento, armas pequenas e leves, operações de paz, tribunais penais internacionais, sanções e terrorismo. A partir dos anos 2000, mais especificamente, nota-se uma inovação na utilização desse instrumento. A novidade reside na incorporação de temas sociais, tangentes aos direitos humanos e que retomam aspectos da abordagem de segurança humana. A título de exemplo, tem-se que, durante o período de 1999 a 2007, o CSNU aprovou 41 resoluções, sendo – em ordem decrescente: 20 sobre terrorismo, seis sobre Crianças, cinco sobre Proteção de Civis⁵⁴, cinco sobre prevenção de conflitos, três relativas à não proliferação, uma sobre Mulheres e uma sobre AIDS (TRUE-FROST, 2007, p. 197).⁵⁵ Esses números tornam-se ainda mais significativos quando comparados ao total de 13 resoluções temáticas aprovadas pelo órgão antes de 1999, dentre as quais oito relativas à temática “não proliferação/desarmamento” e cinco referentes a atos terroristas (sequestros e utilização de explosivos). Além disso, em algumas destas resoluções, é possível notar referências a entidades ou indivíduos externos ao sistema ONU, como por exemplo “partes do conflito armado” e “negociadores de acordos de paz”.

O ímpeto para a evolução do trabalho temático do CSNU, de acordo com Keating (2015, p. 149) “vem dos membros eleitos e do Secretário-Geral”, com o apoio complementar da sociedade civil e da mídia. Tópicos como a participação das mulheres em processos de paz, medidas de proteção de civis e garantia dos direitos das crianças, outrora restritos a fóruns sociais, são atualmente discutidos como parte do repertório de segurança internacional. Neste momento de “humanização” do CSNU (COHN, 2004, p. 136), as resoluções temáticas “oferecem um compasso normativo para guiar a exploração de novo território substantivo” (LUCK, 2015, p. 131). Trata-se de uma mudança procedimental notável, principalmente mediante o contexto de fortes pressões para um melhor desempenho do CSNU na seara internacional.

No tocante às interações entre ONGs e membros não permanentes é importante notar que são esses países, que estão em constante rotação na composição do órgão, que têm mais a ganhar com a presença das ONGs (ALGER, 2002, p. 102). Sobre o assunto, Hill (2002, p. 3) ressalta que, na década de 1990, as ONGs passaram a ser convidadas a participar de algumas reuniões com os Estados-membros, geralmente quando as delegações precisavam obter

⁵⁴ Incluindo, nesta categoria, o tema “Proteção a funcionários da ONU”.

⁵⁵ Ressalta-se aqui que a autora True-Frost (2007) considera em seu trabalho o período de análise 1999-2007 e que no presente trabalho se trata de um período de seis anos, entre 1998 e 2011. Embora seja possível reconhecer a diferença no número total das resoluções, os dados apresentados pela autora servem a título de ilustração. Torna-se possível, assim, usar estas informações para sustentar a ideia de que a agenda se tornou mais diversificada ao longo dos anos.

informações mais precisas sobre o que ocorria em campo. Devido a seus recursos limitados, as delegações menores não têm conseguido acompanhar o aumento exponencial nas atribuições do CSNU nas últimas décadas. Como resultado, elas recorrem às ONGs para obter informações e conhecimento especializado, num esforço de contrabalançar o poder dos membros permanentes. Para Paul (2004, p. 376), os países eleitos buscam reduzir o desequilíbrio dentro do CSNU por meio da aproximação com atores que possuem *know-how* sobre o que acontece em campo.

Elas [as delegações menores] procuraram urgentemente informações, conhecimentos e ideias políticas de ONGs que pudessem ajudá-los a cumprir suas responsabilidades no Conselho e agir como um contrapeso para as equipes maiores das missões e as vastas capacidades de inteligência dos 5P do Conselho. Mesmo as missões maiores e mais ricas dos países eleitos ficavam gratas pela assistência na formulação de políticas e apoio às suas posições nacionais da opinião pública internacional (PAUL, 2004, tradução nossa).⁵⁶

2.4 MUDANÇAS PROCEDIMENTAIS E A PARTICIPAÇÃO DAS ONGs

Embora a única mudança formal no desenho institucional do CSNU tenha ocorrido em 1965, o órgão tem explorado opções de trabalho alternativas nos últimos anos. Enquanto a composição dos assentos e o direito a veto permanecem inalterados, os mecanismos procedimentais têm sido adaptados. A inclusão de atores não estatais aparece como parte importante destes esforços. Diferente da relação das ONGs com o ECOSOC, que é regida pelo artigo 71 da Carta das Nações Unidas⁵⁷, não existe base jurídica para a cooperação entre CSNU e atores não estatais. Contudo, desde o final da década de 1990, a aproximação tem ocorrido sob a forma de consultas informais. De acordo com Paul (2004, p. 375), essa proximidade foi vista como um “passo essencial para uma ordem política e jurídica internacional mais legítima e eficaz”.

⁵⁶ *They urgently sought information, expertise and policy ideas from NGOs that could help them fulfill their responsibilities in the Council and act as a counter-weight to the large mission staffs and vast intelligence capabilities of the Council's P-5. Even larger and richer E-10 missions were grateful for assistance in policy formulation and support for their national positions with international public opinion.*

⁵⁷ Pelo fato de o artigo 71 da Carta das Nações Unidas (1945) ser uma diretriz bastante ampla, outros documentos foram elaborados com o intuito de detalhar a relação das ONGs com o ECOSOC – única porta de acesso formal dos atores não estatais ao sistema Nações Unidas. O *status* consultivo é concedido pelo ECOSOC mediante a recomendação do Comitê do ECOSOC sobre as ONGs, que é composto por 19 Estados-membros. Para ser elegível, a ONG deve ser oficialmente registrada junto às autoridades governamentais apropriadas por pelo menos dois anos, com sede estabelecida, autoridade para falar em nome de seus membros, estrutura representativa, mecanismos apropriados de prestação de contas e processos de tomada de decisão democráticos e transparentes. Os recursos financeiros básicos da organização devem ser derivados, em sua maior parte, de contribuições das afiliadas nacionais, de outros componentes ou de membros individuais. Especialmente após a resolução 1996/31 do ECOSOC, adotada em 25 de julho de 1996, a participação das ONGs nas atividades da ONU passou a ser melhor definida. Neste documento, encontram-se estipulados os requisitos, as funções e as obrigações das ONGs com status consultivo, bem como as responsabilidades do Secretariado da ONU em relação às consultas.

No início dos anos 1990, Weschler (2004) nota, “o Conselho estava fora do alcance das ONGs e tentativas iniciais de abertura da parte de alguns diplomatas foram prontamente minadas”. Em 1992, por exemplo, o venezuelano Diego Arria, então presidente do CSNU, foi repreendido por um oficial do Secretariado da ONU ao convidar representantes não estatais para uma visita a seu escritório, dentro da ONU. Em outro caso, Juan Somavía, embaixador do Chile, encorajou as ONGs a solicitar que o presidente do CSNU disponibilizasse atualizações sobre as atividades do órgão numa tentativa de estreitar as relações. A proposta foi imediatamente rejeitada pelos cinco permanentes, que, em contrapartida à sugestão, permitiram que as delegações estatais, individualmente, oferecessem *briefings* nacionais às ONGs.

A despeito das resistências iniciais, as interações entre CSNU e ONGs cresceram, em particular nos últimos 15 anos. Neste estudo, enfoque é concedido a três tipos de encontros: (1) Reuniões Fórmula Arria, (2) Debates Abertos e (3) consultas esporádicas no formato de seminários e missões políticas.

Os encontros no formato Fórmula Arria foram criados em 1992, pela iniciativa de Diego Arria, embaixador da Venezuela na ONU. O então diplomata convidou seus colegas para a sala dos Delegados com o intuito de escutar o testemunho de um padre bósnio sobre a crise humanitária que se desenrolava na ex-Iugoslávia. A ideia de Diego Arria era a de que os Estados-membros se convencessem sobre a gravidade da situação a partir de um relato comovente. Os encontros, conduzidos em salas fechadas, foram, desde o início, marcados pelo intercâmbio de informações entre delegações estatais e representantes da sociedade civil.

Desde 1999, a Fórmula Arria é realizada sempre que solicitada por um membro do CSNU que não esteja ocupando a presidência, após o aval de todos os demais membros. Não há registros oficiais das discussões, mas o *Security Council Report* mantém uma base de dados sobre os temas das conversas e uma lista, nem sempre completa, dos atores que compareceram. A participação das ONGs nesses encontros é notável. Do total de 199 reuniões no formato Fórmula Arria contabilizadas pelo *Security Council Report*⁵⁸ entre 1992 e 2015, observa-se que os atores não estatais participaram de 78 desses encontros. Como observou um membro da delegação da Venezuela, quando o país ainda ocupava a presidência do CSNU em 1992,

O Conselho de Segurança considerou apropriado e necessário obter avaliações diretas de indivíduos, organizações ou instituições que poderiam, por suas responsabilidades, influência pessoal ou institucional, contribuir para uma melhor compreensão da situação em questão [...]. Esses exercícios de consulta informal permitiram ao Conselho como um todo obter informações e avaliações diretas sobre as percepções dominantes em um dado momento por parte daqueles que direta ou indiretamente influenciaram o curso de um

⁵⁸ SECURITY COUNCIL REPORT. 2016a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

processo de resolução de conflitos (SIEVERS; DAWS, 2014, p. 75, tradução nossa).⁵⁹

Apesar de existirem críticas à informalidade desse tipo de encontro, as reuniões Fórmula Arria são bem-recebidas entre os Estados-membros da ONU (WEISS; YOUNG, 2005, p. 135). O representante de Luxemburgo publicamente expressou que o CSNU deveria utilizar de forma regular as reuniões Fórmula Arria para reforçar a interação com as ONGs, cujas análises e experiências sobre o que acontece em campo são de crucial utilidade (ONU-CS, 2011).

O segundo espaço que tem sido conferido a ONGs é o Debate Aberto, principalmente os que são realizados para discutir questões temáticas como Mulheres, Paz e Segurança; Crianças e Conflitos Armados e Proteção de civis em conflitos armados. Tratam-se de encontros públicos e formais que, de acordo com a regra provisória 54 do CSNU, devem ser publicados na linguagem oficial, com registro impresso e transmitidos pela *webcast* e mídia pública. Por conta destas características, os Debates Abertos conferem visibilidade a todos os atores que dele participam.

Interessante observar que as ONGs começaram a ser convocadas a participar de reuniões informais, e, ao longo dos anos, passam a integrar o quadro de oradores dos Debates Abertos. Trata-se de um aspecto importante, particularmente ao lembrar que os Debates Abertos são eventos oficiais, realizados durante o expediente formal do CSNU e registrado na memória institucional da ONU. Ainda que significativa, a incorporação das ONGs nos eventos oficiais do CSNU não pode ser automaticamente considerada uma melhoria na qualidade das interações, visto que as exigências para pronunciamentos formais e o seguimento de protocolos é maior do que nas consultas informais. Nos Debates Abertos, consequentemente, os países tendem a ser cautelosos e restringir o que pode ser dito e contestado pelas ONGs (COOK, 2009). Enquanto isso, os encontros no formato Fórmula Arria, apesar de serem menos transparentes, são considerados úteis por delegados das missões estatais, uma vez que a confidencialidade supostamente confere maior liberdade discursiva aos envolvidos (WEISS; YOUNG, 2005).

O terceiro ambiente de encontro são as consultas esporádicas, seja no formato de seminários ou como parte das atividades das missões políticas do CSNU. Embora os seminários com as ONGs ainda não tenham se tornado prática comum no âmbito do órgão, alguns Estados

⁵⁹ *The Security Council deemed it appropriate and necessary to obtain direct assessments from individuals, organizations or institutions that could, because of their responsibilities or personal or institutional influence, contribute to a better understanding of the situation under consideration. [...] [T]hese informal consultation exercises enabled the Council as a whole to obtain direct information and assessments concerning the dominant perceptions at a given moment on the part of those who directly or indirectly influenced the course of a conflict resolution process (S/1999/286 of 17 March 1999).*

organizam palestras/*workshops* para escutar o que as ONGs têm a dizer sobre determinado assunto. Em 2011, por exemplo, após a realização de um seminário com a presença de ONGs para discutir a situação no Congo, a França declarou “acreditar que esse tipo de exercício, incluindo amplo acordo, pode ser útil e produtivo” (ONU-CS, 2011).

Essa percepção tinha sido previamente registrada no Relatório sobre o Papel da Sociedade Civil, que ficou conhecido como Relatório Cardoso, publicado em 2004 pela Assembleia Geral. O documento, que tinha como propósito tratar do maior engajamento da sociedade civil com as Nações Unidas, enfatizou que a relação levaria ao fortalecimento do multilateralismo.⁶⁰ Especificamente no caso do CSNU, o relatório reconheceu a organização de seminários como um meio de se estreitar os contatos com as ONGs (ONU-AG, 2004, Cap. V). Também mencionadas no Relatório Cardoso (ONU-AG, 2004), o objetivo das missões políticas é o de permitir que os membros do CSNU obtenham informações mais detalhadas sobre o que acontece em campo. Para tanto, uma equipe com representantes das delegações com assento no CSNU é formada e deslocada ao país em conflito. Uma vez em solo estrangeiro, os delegados se reúnem com vários líderes da comunidade local, dentre os quais estão alguns representantes de ONGs locais.⁶¹

Em 2010, o CSNU se pronunciou a respeito destas missões por meio da Nota do Presidente 507, na qual “encorajou as missões do Conselho de Segurança a evitar restringir seus encontros a interlocutores governamentais e das partes em conflito e realizar, quando apropriado, encontros com líderes da sociedade civil, ONGs e partes interessadas” (ONU-CS, 2010a). Existe apoio de alguns Estados para transformar as missões políticas numa forma de os “membros do CSNU melhor entenderem a realidade e falar diretamente com os tomadores de decisão locais” (ONU-CS, 2011). A realização dessas atividades, entretanto, depende de recursos financeiros e demanda esforços no preparo de uma logística que assegure a proteção das delegações estatais, uma vez em campo.

Apesar dos mecanismos de diálogo, as restrições ao envolvimento das ONGs nas discussões de paz e segurança internacionais mantêm-se, restando o desafio para a introdução

⁶⁰ O Relatório do Secretário-Geral sobre a Prevenção de Conflitos Armados, de 2001, tinha reconhecido a importância da sociedade civil nas atividades de prevenção de conflitos armados, convocando especificamente as organizações com interesse na área a realizar uma conferência de ONGs locais, nacionais e internacionais sobre a temática. Em 2003, os Estados adotaram a Resolução 57/337, reforçando seu apoio ao papel da sociedade civil. As relações entre a ONU e a sociedade civil foram tema de um painel presidido pelo ex-presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso.

⁶¹ O itinerário das missões política do CSNU é organizado e aprovado pelo país anfitrião, para que não se configure uma intervenção nos assuntos domésticos do país, minando princípios basilares da Carta das Nações Unidas. Assim, a extensão do engajamento dos representantes estatais com líderes de ONGs locais é condicionada à disposição do país anfitrião. De acordo com Niemetz (2013), os representantes do CSNU em campo realizam, pelo menos, um encontro com representantes da sociedade civil.

de reformas procedimentais significativas. Ainda que as ONGs consigam ser admitidas em alguns espaços, a interação com o CSNU ainda é limitada, cabendo aos Estados decidir quando, como e onde esses encontros funcionarão. Além disso, as reuniões com atores da sociedade civil são organizadas para discutir questões balizadas pelos interesses dos membros plenos, deixando-os ausentes do dia a dia da organização.

Ademais, após os eventos de 11 de setembro de 2001, os governos adotaram táticas de segurança mais severas, com implicações para o acesso das ONGs aos corredores das Nações Unidas, em Nova Iorque (NIEMETZ, 2014, p. 72). As ONGs não podem mais transitar pelo segundo andar do edifício, onde fica a entrada do CSNU. Ainda, as principais ideias defendidas por estes atores – correlatas às agendas de desenvolvimento e direitos humanos – perderam relativo espaço face à emergência de políticas de contraterrorismo. Numa análise bastante cética quanto ao papel das ONGs após o 11 de setembro, Paul (2012, p. 65, tradução nossa)⁶² enfatiza:

A imagem de hoje, em 2011, é mais complexa. Houve avanços e retrocessos, momentos de realização e de movimento para trás. Mais significativamente, os Estados continuaram sendo os atores principais, tornando-se menos tolerantes com a sociedade civil e com o que poderíamos chamar de “abertura democrática” nos assuntos internacionais nos anos 80 e 90. A década de 1990 pareceu representar uma onda de política social democrática na esfera internacional e um aumento da influência das ONGs. Mas, mesmo assim, as barreiras para as ONGs estavam aumentando e o equilíbrio da política de Estado mudando, prefigurando desenvolvimentos mais negativos em 2000 e além.

Diante dos incentivos e constrangimentos existentes, a próxima parte da tese tem o objetivo central de mapear e analisar as principais estratégias utilizadas pelas ONGs para inserir suas demandas nas políticas do CSNU. A partir da descrição das atividades empregadas no início dos anos 1990, notar-se-á que as ONGs modificaram suas táticas de forma a potencializar os ganhos a serem obtidos nos espaços de diálogo conferidos pelos Estados-membros. Inseridos no contexto de pressões por reformas no CSNU e de abertura ao vocabulário de direitos humanos e desenvolvimento humano, as ONGs passam a se apresentar como fontes legítimas de conhecimento, com capacidade de auxiliar na elaboração e execução de algumas das atividades então incorporadas pelo órgão.

⁶² *The picture today, in 2011, is more complex. There have been advances and setbacks, moments of accomplishment and of backward motion. Most significantly, states have remained strong primary actors, and they have become less tolerant of civil society and for what we might call the “democratic opening” in international affairs in the 1980s and ‘90s. The 1990s seemed to represent a surge of democratic, social policy in the international sphere and a rise of NGO influence. But even then, the barriers for NGOs were rising and the balance of state policy shifting, prefiguring more negative developments in 2000 and beyond.*

2.5 CONCLUSÃO

Este capítulo começou pela apresentação dos artigos da Carta das Nações Unidas que conferem respaldo à atuação do CSNU. Ao apresentar os três aspectos institucionais do órgão (composição, direito a veto e métodos de trabalho), percebe-se a ausência de pontos de acesso formais às ONGs. A partir desta discussão, também foi possível chamar atenção às insatisfações dos membros da ONU com relação à estrutura e funcionamento do órgão. De um lado, os cinco permanentes se esforçam para manter as prerrogativas de poder e, de outro, os membros não permanentes clamam por alterações nos três mecanismos procedimentais. As críticas ao CSNU não são uniformes, podendo variar no tempo e no espaço, dependendo dos interesses dos países que pleiteiam um assento rotativo ou daqueles que propõem a adição de membros permanentes. Tomados em conjunto, os fatos apresentados sugerem que o CSNU opera diante de várias críticas advindas de seus membros, o que reflete uma crise de legitimidade parcial.

Diante de pressões internas e externas, o órgão, desde os anos 1990, iniciou um processo de revisão dos seus procedimentos. Parte deste esforço é a referência ao papel das ONGs. Cabe notar que, apesar das inovações nos métodos de trabalho, há uma tendência do CSNU de acomodar as críticas ao invés de aceitar profundas alterações. Com o intuito de aplacar as dissidências, o CSNU tem investido esforços em mudanças procedimentais pontuais. As ONGs, por exemplo, têm sido incluídas em eventos informais, ao passo em que os pontos mais sensíveis, como o direito a veto e a composição desigual, permanecem inalterados. As mudanças são empreendidas até o momento em que não perturbem a ordem vigente, visto que as prerrogativas de poder dos mais poderosos permanece intacta. Ou seja, diante das pressões, o órgão tem assumido uma conduta reativa e imediatista, tentando administrar as urgências a curto prazo.

A partir desta discussão, o capítulo revelou os elementos centrais que compõem o ambiente político com o qual as ONGs se deparam a partir dos anos 1990. Mas, considerando que o CSNU permanece o reduto dos Estados soberanos, cabem as perguntas: como as ONGs lidam com as dinâmicas entre membros permanentes e não permanentes? Em que medida elas conseguem atuar mediante às camadas de burocracia existentes? Que estratégias elas elegem para tentar influenciar as decisões adotadas pelo CSNU? Os incentivos e constrangimentos, manifestados por meio dos procedimentos informais, dos conflitos que surgem das relações desiguais entre os membros ou até mesmo da disposição ao alinhamento com os países não permanentes, são percebidos e explorados por estes atores. Ou seja, diante das transformações observadas no campo da segurança internacional, as ONGs vão buscar ampliar e explorar janelas de oportunidades. Os próximos capítulos tratam destas questões.

CAPÍTULO 3 - AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

O envolvimento das ONGs no CSNU é um acontecimento recente e notável, particularmente devido à sua histórica exclusão dos processos decisórios relacionados à manutenção e promoção da paz e segurança internacionais. Do exposto, sabe-se que as ONGs estão presentes em algumas reuniões, mas como elas fazem para superar os obstáculos institucionais que se impõem à sua presença? Vários pesquisadores se debruçaram sobre a atuação das ONGs no âmbito do sistema ONU (ALGER, 2002; CHARNOVITZ, 1996-1997; CHIANG, 1981; FRIEDMAN; HOCHSTETLER; CLARK, 2005; GORDENKER; WEISS, 1995; OTTO, 1996; PAUL, 2012; REIMANN, 2006; TAVARES, 1999; WILLETS, 2000). Contudo, poucos são os estudos voltados especificamente para a relação entre ONGs e CSNU. Algumas das exceções são Binder (2008), Graubart (2008), Hill (2002), Paul (2004) e True-Frost (2007).

Além de ser escassa, essa literatura diverge na análise dos impactos exercidos pelas ONGs. James A. Paul (2004, 2010, 2012), pioneiro na produção de conteúdo sobre as ONGs no CSNU, oferece um panorama histórico desta relação. Seus primeiros relatos foram publicados no início da década de 1990, no site do *Global Policy Forum*, instituição não governamental da qual Paul foi Diretor Executivo (1993-2004). Em 2004, ao escrever um capítulo para o livro *The UN Security Council: from the cold war to the 21st century* – editado por Malone et al. (2004) – Paul identificou as dinâmicas do pós-Guerra Fria que estimularam a aproximação entre esses dois atores de naturezas políticas distintas. Neste texto, e nos subsequentes (2010 e 2012), as ONGs são tratadas como proponentes de novas questões e categorias a Estados e instituições internacionais. Ainda que não possuam significativos recursos materiais, são tidos como legítimos atores, pois conseguem ingressar nos espaços institucionais e dialogar com Estados e organizações, as duas principais vias de interlocução. Cabe notar a preocupação do pesquisador, e ao mesmo tempo ativista, na descrição dos momentos de atritos com os Estados. Embora seus textos enfatizem a contribuição das ONGs ao ambiente político da paz e segurança internacionais, trata-se de uma relação complexa, que oscila ora em abertura ora em conflitos.

Outra importante leitura é o capítulo escrito por Jonathan Graubart para o livro *The UN Security Council and the politics of international authority*, editado por Cronin e Hurd (2008). Seu trabalho, como ele mesmo rotula, apresenta uma visão não romantizada da relação entre ONGs e CSNU. O autor nota que a aproximação ocorre quando o órgão passa a intervir em

assuntos de natureza interna, integrando atividades militares com esforços de reconstrução socioeconômica. As motivações dos Estados para interagir com as ONGs, contudo, seriam puramente instrumentais, já que os atores estatais precisam de veículos para impor o modelo democrático liberal ocidental – eleições, livre-mercado, respeito aos direitos humanos, etc⁶³. Às ONGs caberia, em especial, o desempenho de tarefas estritamente ligadas a essa ordem. Consequentemente, ao invés de contestar as estruturas de poder existentes, elas estariam, nesse caso, sendo cooptadas para avançar interesses de atores estatais.

Inserida neste debate, não é o objetivo do estudo decifrar qual dos dois atores, iniciou o processo de interação. Busca-se compreender o fenômeno em si, destacando os fatores que ajudam a analisar o recente envolvimento das ONGs no órgão mais fechado das Nações Unidas e os efeitos desta parceria nas atividades de ambos. A aproximação das ONGs com o CSNU está atrelada a, pelo menos, três circunstâncias. Primeiro, a abertura do campo de segurança internacional à presença de atores não estatais surge no contexto de fortes críticas aos procedimentos secretos do órgão. Como apontado no capítulo anterior, as propostas para reformas do CSNU no pós-Guerra Fria eram muitas e marcadamente diversas. Por conta da dificuldade de encontrar um único modelo que contemplasse a reformulação da estrutura e do sistema de votos, abriu-se margem para inúmeros debates, dentro e fora da ONU, acerca da viabilidade e especificidades das sugestões aventadas pelos Estados.

Em meio a esses debates, a participação de ONGs desponta como uma inovação nos mecanismos procedimentais do CSNU. Para alguns observadores, esta inovação está relacionada à urgência de respostas às críticas acerca dos procedimentos secretos. Para o embaixador brasileiro, Everton Vieira Vargas (2013), “nesse longo e trabalhoso processo [a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas], o papel da sociedade civil é crucial para que haja evolução”. Em consonância com esta visão, Niemetz (2013, p. 282) aponta que a interação com as ONGs está dentro do conjunto das propostas de reforma que são simultaneamente desejáveis e viáveis.

Segundo, a aproximação entre ONGs e CSNU acontece também em função da necessidade de informações mais apuradas sobre os conflitos armados. Naquele momento, uma das críticas mais frequentes ao CSNU era sua incapacidade para lidar com uma agenda em expansão, que tangenciava temas delicados, como direitos humanos e desenvolvimento socioeconômico. As operações de paz, o principal instrumento do CSNU na área de resolução de

⁶³ Para mais informações sobre as práticas das operações de paz e o modelo liberal ocidental, ver DUFFIELD, Mark. NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm. *Third World Quarterly*, v. 18, n. 3, 1997.

conflitos, passavam por rápidas transformações. As tarefas exigiam esforços socioeconômicos, políticos e militares, e tinham a finalidade de reerguer as estruturas do Estado, bem como de consolidar a paz no âmbito doméstico. Atuando em maior intensidade com conflitos intraestatais, as operações de paz começaram a levar adiante iniciativas de monitoramento de eleições, auxílio na transição democrática, promoção dos direitos humanos, entre outras. Com tais mudanças, abre-se espaço ao surgimento de expectativas sobre as formas de contribuição das ONGs, notadamente por meio de provisão de informações e prestação de serviços (GRAUBART, 2008). Do ponto de vista do CSNU, assim, a abertura para a entrada das ONGs pode ser considerada tributária da necessidade de respostas, sobretudo em termos de transparência e conhecimento sobre temas de violação de direitos humanos. Como nota Weschler (1998, p. 154 apud MARTENS, 2005, tradução nossa)⁶⁴:

Quando, no início da década de 1990, as Nações Unidas, pela primeira vez, necessitaram dentro de um prazo relativamente curto de um número consideravelmente elevado de pessoal devidamente preparado para ocupar muitos postos de direitos humanos nas operações de manutenção da paz e, em seguida, no campo das atividades de direitos humanos, as ONGs se tornaram a principal fonte de especialistas, tanto em nível local como em níveis gerenciais.

Terceiro, do ponto de vista das ONGs internacionais, o estabelecimento de relações com o CSNU também se tornou importante, especificamente quanto às decisões que impactavam seus projetos. Isto é, ao passo em que o CSNU voltava sua atenção para questões de ajuda emergencial, assistência ao desenvolvimento e direitos humanos, as ONGs, particularmente as que detinham reputação internacional nas áreas de direitos humanos e desenvolvimento, buscaram estabelecer contatos mais duradouros com o órgão. Segundo Paul (2004, p. 374), “as ONGs que se aproximaram do Conselho de Segurança estão dentre as mais respeitadas e eficazes do mundo – diversas em seus mandatos e preferências políticas, mas unidas em seu interesse na [agenda] de paz e segurança”. Anistia Internacional, *Human Rights Watch*, *Save the Children*, *CARE International* e *Oxfam Internacional* são alguns exemplos de organizações que passaram a direcionar suas atividades também para o ambiente da paz e segurança internacionais.⁶⁵

⁶⁴ *When at the beginning of the 1990s, the United Nations for the first time needed within a fairly short period of time a relatively large number of properly prepared staff to fill many human rights posts in peace-keeping operations, and then in human rights field operations, NGOs became the main source of experts, both at the rank-and-file and the managerial levels.*

⁶⁵ O objetivo desta tese não é analisar as estratégias individuais de cada uma das organizações que trabalham dentro do escopo da paz e segurança internacionais. Busca-se atentar às estratégias conjuntas destes atores, que têm o propósito de potencializar seu impacto na agenda do CSNU. Para um estudo sobre as mudanças nas iniciativas individuais das ONGs em relação ao sistema ONU, ver: MARTENS, Kerstin. **NGO's and the United Nations**: institutionalization, professionalization and adaptation. Berlin: Springer, 2005.

Talvez a estratégia mais importante elegida por estas ONGs no âmbito da relação com o CSNU tenha sido a formação de coalizões. Coalizões referem-se à criação de vínculos entre organizações que buscam mobilizar recursos para complementar qualidades e compensar fraquezas. Por meio do projeto coletivo, os atores buscam extrair o melhor de cada um, com o intuito de obter resultados que nenhuma organização sozinha conseguiria conquistar. Três coalizões ganham destaque neste contexto: (1) o *NGO Working Group on the Security Council*, fundado em 1995; (2) o *NGO Working Group on Women, Peace, and Security*, criado em 2000 e; (3) a *Watchlist on Children and Armed Conflict*, originada em 2001.

Comum a todas essas coalizões é o fato de terem sido formadas especificamente para tratar de assuntos relativos à agenda do CSNU. Com as sedes localizadas em Nova Iorque, todas são conduzidas por uma equipe pequena, mas composta por pessoas com conhecimento especializado ou experiência prévia de trabalho em algum projeto/agência do sistema ONU. Por conta da agenda comum, as coalizões não defendem portfólios de organizações individuais. Enquanto o *NGO Working Group on the Security Council* se define como um fórum de discussão, as demais coalizões explicitamente adotam uma postura de advocacia, com a produção de relatórios e recomendações aos Estados para avançar as agendas temáticas sobre Mulheres e Crianças.

Espera-se mostrar ao longo dos próximos capítulos que, por meio das coalizões, as ONGs apresentaram ideias e valores, sobretudo da causa dos direitos humanos, com vistas a moldar as decisões do CSNU. Também coletivamente, elas buscaram firmar parcerias com aliados influentes dentro e fora do órgão (Estados e equipes de agências e departamentos especializados da ONU) de modo a aproveitar os momentos de fragilidade e alinhamento institucionais, que emergem das dinâmicas entre os membros permanentes e eleitos.

As interlocuções e ações conjuntas entre ONGs e aliados influentes formam redes de advocacia transnacionais, nos termos da teoria de Keck e Sikkink (1998). O conceito, como discutido no Capítulo 1, refere-se às interações caracterizadas por múltiplos canais de comunicação e conduzidas por atores estatais e não estatais unidos em torno de uma causa comum – independente das diferenças em termos de perspectivas e arranjos institucionais – para promover princípios, ideias ou valores. Keck e Sikkink (1998) notam que, muito embora diversos atores não estatais participem da formação de redes internacionais (comunidades de pesquisa, intelectuais, movimentos sociais), as ONGs são as que geralmente conduzem as atividades, introduzem as ideias e pressionam por reformas. Considerando-se a importância das coalizões de ONGs e das redes de advocacia transnacional, o foco desse trabalho vai se dirigir para as ações conjuntas, mais do que para as ações individuais, das ONGs.

Embora a formação de coalizões não seja um tema novo na disciplina de Relações Internacionais, como mostra a literatura em expansão sobre a atuação de atores não estatais nas políticas globais, a questão central é de que maneira esse mecanismo funciona na interação das ONGs com o CSNU, visto que o acesso aos debates políticos de segurança internacional é majoritariamente informal e dependente do convite dos Estados-membros?

O objetivo das próximas seções é o de apresentar brevemente alguns parâmetros para se compreender a incorporação das ONGs ao quadro de atuação do CSNU. Como supracitado, trabalha-se com a ideia de que essa aproximação está atrelada a, pelo menos, três circunstâncias: o contexto normativo e político que caracterizava o CSNU neste período, aspecto explorado no capítulo anterior; a expansão da agenda de paz e segurança internacionais, atraindo, em particular, a atenção das ONGs de direitos humanos e humanitárias; e as iniciativas das próprias ONGs, que passaram a elaborar novas estratégias e buscar meios alternativos para implementá-las.

Este capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, há uma sucinta contextualização das dinâmicas que assentaram as bases à aproximação entre as agendas de trabalho das ONGs e do CSNU. Na segunda, serão analisadas as estratégias de atuação do *NGO Working Group on the Security Council*, coalizão que surgiu no início dos anos 1990 para tratar especificamente do tópico “reforma do CSNU”. De imediato, cabe notar que neste grupo estão presentes algumas das ONGs responsáveis pela emergência dos dois estudos de caso desta tese, explorados nos próximos dois capítulos: a *Watchlist on Children and Armed Conflict* e o *NGO Working Group on Women, Peace, and Security*

3.1 A POSSE DE INFORMAÇÕES ESPECIALIZADAS

A prática *sui generis* do CSNU, incluindo a formalidade das deliberações e os poderes especiais dos cinco membros permanentes, desencorajou, durante muito tempo, as investidas das ONGs (PAUL, 2004). Poucas eram as interferências antes da década de 1990, geralmente mantidas fora da sede das Nações Unidas e dependentes do grau de receptividade da delegação de cada país para recebê-las em caráter informal.⁶⁶ As ONGs interessadas nos desdobramentos da agenda de paz e segurança internacionais eram relativamente pequenas e tinham como fundamento uma estratégia interna, buscando estreitar laços com governos e funcionários do sistema ONU.⁶⁷

A maior aproximação entre as agendas políticas das ONGs e do CSNU ocorre, sobretudo, mediante às mudanças de conteúdo dos mandatos aprovados pelo órgão. Desde o final da Guerra Fria, a atuação do CSNU deixou de ser estritamente relacionada a questões bélicas para englobar, ao lado desses assuntos, um rol de atribuições nas áreas de direitos humanos e desenvolvimento socioeconômico. Essa modificação foi uma resposta à mudança na natureza dos conflitos, com a maior ocorrência de disputas armadas intraestatais e suas consequências políticas, sociais e econômicas (CUBAJANTE, 2009). Como apontam Ugarte e Genser (2014, p. 16) “os ganhos obtidos na linha dos direitos humanos eram, portanto, não apenas em função de uma inesperada conversão do CSNU à defesa de valores normativos de direitos humanos, mas um reflexo da mudança na natureza dos conflitos armados”. Guerra civil na Libéria (1992), crises humanitárias e fluxo de refugiados na Somália (1992-93), no Haiti (1994) e no Kosovo (1998), repressão da população civil no Iraque (1991), violações

⁶⁶ Um dos espaços externos à ONU, tradicionalmente reconhecido por ter sediado vários eventos com a participação de diplomatas, é o escritório Quaker. Criada em 1953, a casa Quaker fica a poucos passos da sede das Nações Unidas, o que favoreceu a promoção de conferências, almoços e palestras com diplomatas em exercício (PAUL, 2004, p. 376-377). Para a organização, a opção por uma estratégia de longo prazo, marcada pela diplomacia silenciosa, porém persistente, é o que assegura o desenvolvimento da relação com o CSNU ao longo dos anos. Em decorrência disto, há um vasto histórico de eventos organizados pela casa Quaker, que conta com assuntos que vão desde desarmamento, potências nucleares até crescimento populacional. Para mais informações sobre as táticas adotadas pelo QUAKERS OFFICE. Disponível em: <<http://www.quano.org/about/news-history>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

⁶⁷ Além da casa Quaker, Paul (2004) cita o papel da Fundação Stanley e da Academia Internacional para a Paz (IPA) como importantes exemplos das primeiras ONGs que atuavam no CSNU. A Fundação Stanley, criada em 1956, tinha como objetivo central a propagação de conhecimento sobre a segurança global e as organizações internacionais. A IPA (substituído pelo Instituto da Paz Internacional, em 2008), por sua vez, era dedicada ao desenvolvimento de pesquisa e doutrinas que pudessem auxiliar o treinamento de militares e diplomatas que serviriam junto às operações de paz da ONU. Fundado em 1970, em Nova Iorque, a instituição desde o início trabalhou em parceria com algumas das agências e órgãos da ONU. Com efeito, a criação do instituto foi apoiada pelo então Secretário-Geral da ONU, U Thant. Para mais informações, ver: STANLEY FOUNDATION. Disponível em: <<http://www.stanleyfoundation.org/history.cfm>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

sistemáticas de direitos humanos em Ruanda (1994) e golpes de Estado no Haiti (1993) e em Serra Leoa (1997) são alguns dos casos que, ao compor o quadro de atribuições do CSNU, assentaram as bases para considerar as questões de direitos humanos na pauta de segurança internacional.

Em resposta às novas circunstâncias internacionais, percebe-se, logo, a adoção de uma estratégia mais ampla do CSNU, com a promoção dos direitos humanos sendo identificada como meio para o alcance de uma paz duradoura. Em abril de 1991, por exemplo, o órgão decidiu, pela primeira vez, que a repressão poderia ser considerada uma ameaça à paz e segurança internacionais (WESCHLER, 2015). Ainda, na Resolução 688 sobre o Iraque (ONU-CS, 1991), o órgão condenou “a repressão dos civis iraquianos em muitas partes do país, com consequências que poderiam impactar a conquista da paz e estabilidade. De acordo com Ugarte e Genser (2014, p. 15), esta resolução incorporou perfeitamente a transição pela qual o CSNU passava em relação à interação do Artigo 2(7) (igualdade soberana e princípio da não intervenção) com a pasta de direitos humanos. Isto é, simultaneamente, o órgão menciona o Artigo 2(7) e condena a repressão da população civil. Durante o encontro de alto nível, realizado um ano depois, em 1992, o CSNU reafirmou que “a verificação de direitos humanos se tornou uma das tarefas das operações de paz da ONU” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2016a, p. 3). Também parte desse momento de renovado otimismo foi o reconhecimento do final do *apartheid* na África do Sul como uma grande contribuição aos passos positivos do CSNU em reafirmar os propósitos da Carta das Nações Unidas (UGARTE; GENSER, 2014, p. 15).

Seguindo a tendência iniciada nos anos 1990, os mandatos passaram a conter referências explícitas à proteção de civis, com menção a políticas sociais, igualdade dos direitos das mulheres e a proteção das crianças em situações de conflitos armados. Em alguns casos, até mesmo, com a menção ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas – autorizando o uso da força no cumprimento do mandato (BELLAMY; WILLIAMS, 2015, p. 705). Assim, as políticas do órgão começaram a refletir a aceitação de uma fundamentação normativa centrada nos indivíduos. De fato, as expectativas quanto ao papel da ONU no tocante à expansão de suas atividades cresceram a ponto de a credibilidade perante a população dos países anfitriões (os que recebem as missões de paz) estar condicionada, em grande medida, aos ganhos obtidos na proteção da população local (POULIGNY, 2006).

Em síntese, ao passo em que é possível identificar questões de direitos humanos sendo incorporadas à agenda de segurança internacional, percebe-se o interesse do órgão na aproximação com organizações especializadas nos temas incorporados. Por exemplo, na supracitada Resolução 688 sobre o Iraque (1991), o órgão solicitou “acesso imediato às

organizações internacionais humanitárias para todos que precisassem de assistência em todas as partes do Iraque”.

Paralelamente, as ONGs também são motivadas a prestar mais atenção aos desdobramentos das atividades do órgão (SECURITY COUNCIL REPORT, 2007). Graubart (2008) observa que elas se tornaram cada vez mais ativas em áreas de conflitos no pós-Guerra Fria, trabalhando em conjunto com funcionários da ONU, em contextos de operações de paz ou de implementação de projetos técnicos via agências ou departamentos especializados. Gradualmente, as funções de ambos os atores se inter cruzaram: a prestação de assistência a civis, o auxílio na documentação de abusos, a reconstrução das instituições locais e os projetos de prevenção de conflitos para citar somente alguns exemplos, evidenciaram não apenas a complementariedade de funções, como também sua urgência na solução dos problemas.

Essas questões não tradicionais, novidades ao escopo do CSNU, se encaixaram, em certa medida, com os tópicos presentes na plataforma de ação das ONGs. De acordo com Paul (2004), na medida em que o Conselho passou a agir de forma inédita na área de sanções, operações de paz, monitoramento das eleições, policiamento e construção pós-conflito, as ONGs com mandatos políticos internacionais decidiram que elas deveriam acompanhar a rotina de trabalho do órgão de forma mais próxima.

Na plataforma de ação de muitas ONGs internacionais consta, como objetivos primários, iniciativas de promoção e respeito aos direitos humanos. “*Oxfam, CARE e World Vision* [por exemplo] oferecem ao Conselho experiência prática e um comprometimento globalmente reconhecido com os valores humanitários” (GRAUBART, 2008, p. 155). Anistia Internacional⁶⁸ e *Human Rights Watch*⁶⁹ são duas notórias organizações que se preocupam com a identificação, verificação e monitoramento de práticas abusivas cometidas pelas partes envolvidas nos conflitos, desde rebeldes, milícias até forças governamentais.⁷⁰ Na área de

⁶⁸ A Anistia Internacional é membro de duas das três coalizões analisadas como parte desta pesquisa: o Grupo de Trabalho das ONGs sobre o Conselho de Segurança, fundado em 1995, e o Grupo de Trabalho das ONGs sobre Mulheres, Paz e Segurança, criado em 2000. A organização tem como propósito zelar pelo respeito aos direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em outras normas internacionais de direitos humanos. Também se opõe às violações dos direitos dos indivíduos, particularmente por razões políticas.

⁶⁹ Uma particularidade interessante da *Human Rights Watch*: trata-se da única ONG internacional que participa das três coalizões estudadas nesta tese, o Grupo de Trabalho das ONGs sobre o Conselho de Segurança (1995), o Grupo de Trabalho das ONGs sobre Mulheres, Paz e Segurança (2000) e a *Watchlist* sobre Crianças e Conflitos Armados (2001). A organização possui um mandato amplo e descreve-se como dedicada à promoção dos direitos humanos, buscando apoiar vítimas e ativistas contra a discriminação. Dentre suas atividades, destacam-se a investigação e exposição de abusos como forma de pressionar a favor da responsabilização dos violadores das normas internacionais de direitos humanos.

⁷⁰ Anistia Internacional e HRW possuem sedes menores (*branches*) em vários países, o que facilita a coleta de informações e a produção de um arquivo com dados de países violadores de direitos humanos. Também publicam relatórios e enviam cartas a Estados e organismos internacionais como forma de expor as violações

prestação de serviços, *CARE International*⁷¹ e *Oxfam International*⁷² têm a preocupação central de auxílio imediato às pessoas vulneráveis e em condições de extrema necessidade, com o fornecimento de programas que tratam das causas da pobreza e injustiça social (MARTENS, 2006, p. 38-41).

Martens (2004, p. 1067) nota que os membros do CSNU valorizam o conhecimento e a experiência das ONGs, uma vez que elas quase sempre possuem informações mais precisas e atualizadas sobre situações específicas, com informações sobre o que se passa em campo, particularmente em tempos de crises. De certa forma, a proximidade com a população local permite que as ONGs compartilhem um retrato mais próximo das condições em que os indivíduos se encontram em situações de conflitos armados. Neste sentido, a ação das ONGs pode ser considerada importante no sentido de aproximar o CSNU das realidades locais, onde acontecem as violações aos direitos humanos, e contribuir com distintas expertises.

Para além da prestação de assistência humanitária, o papel das ONGs também foi reconhecido pelo CSNU nos esforços de implementação das decisões tomadas. Na Resolução 780 de 1992 sobre a ex-Iugoslávia, o órgão convoca as organizações humanitárias internacionais a trabalhar em conjunto com os Estados na harmonização de informações substanciais disponíveis sobre as violações do direito humanitário internacional (ONU-CS, 1992b, § 1).

É possível observar, logo, que a história da inclusão das ONGs no CSNU está atrelada ao fornecimento de informações especializadas, principalmente sobre as situações de difícil acesso aos tomadores de decisão. Não por acaso, portanto, a promoção de valores e ideias se tornou uma das principais contribuições das ONGs às discussões de paz e segurança internacionais, tendo as oportunidades de articulações ascendido no contexto de intervenções humanitárias. De especial importância foi o caso de Ruanda⁷³, considerado o primeiro processo

e criar certo constrangimento moral. Adicionalmente, as ONGs utilizam extensamente recursos virtuais (e-mails e mídias sociais) para conferir visibilidade às suas atividades, bem como apoio às campanhas realizadas.

⁷¹ A CARE Internacional participa de duas das três coalizões analisadas: o Grupo de Trabalho das ONGs sobre o Conselho de Segurança e o Grupo de Trabalho das ONGs sobre Mulheres, Paz e Segurança. A organização propõe-se a servir os indivíduos e as famílias nas comunidades mais pobres do mundo, fornecendo tanto ajuda de emergência como assistência de longo prazo para o desenvolvimento.

⁷² A *Oxfam International*, assim como a *CARE Internacional*, participa do Grupo de Trabalho das ONGs sobre o Conselho de Segurança e o Grupo de Trabalho das ONGs sobre Mulheres, Paz e Segurança. Dentre os objetivos desta organização estão o reforço das instituições, de modo a combater a pobreza, ou a prevenção e reversão de danos ao ambiente como parte de uma vida sustentável.

⁷³ Além do caso de Ruanda, Paul (2004) também cita os conflitos na Somália, Bósnia, Chechênia e os conflitos na África Central e Ocidental como igualmente importantes para o avanço dessa interação, mas não oferece detalhes sobre esses casos. Como o objetivo é ilustrar a parceria entre as ONGs e os Estados-membros, a tese tampouco apresenta material primário ou secundário para análise do envolvimento das ONGs com os Estados em outras circunstâncias de crises humanitárias.

sistemático de incorporação das contribuições das ONGs às atividades do órgão (SECURITY COUNCIL REPORT, 2007).

A situação em Ruanda representou um grande desafio à capacidade de resposta das Nações Unidas, principalmente pela rápida escalada do conflito e seu grande apelo humanitário.⁷⁴ As dinâmicas envolvidas foram tantas (políticas, econômicas e étnicas) que os diagnósticos do que acontecia em campo precisavam ser constantemente revisados, de modo a obter uma análise mais próxima das cisões e alianças, das resoluções aprovadas e dos acordos abandonados. Face a esse contexto, várias eram as dificuldades enfrentadas pelas delegações estatais para ter acesso a informações efetivamente passíveis de agregar valor às suas decisões.

Cabe notar que, em áreas de instabilidade, não é fácil obter informações sobre violações de direitos humanos (mesmo organizações de uma certa especialidade têm dificuldade de acompanhar os eventos e coletar dados precisos). Dessa forma, ao se defrontar com a matança sistemática de tutsis pelos hutus em território ruandês, as delegações estatais enfrentaram dificuldade de compreendê-la, pois desconheciam as realidades locais e/ou não possuíam estruturas institucionais e técnicas para a compilação de informações. As ONGs, por sua vez, valendo-se da capilaridade propiciada pelos contatos locais, conseguiram estabelecer um sistema de comunicação, comunicando-se entre si, com os defensores dos direitos humanos e com a própria sociedade afetada pelo conflito. Esta rede permitiu o fornecimento de informações especializadas e opiniões alternativas, contribuindo para ampliar o escopo de atuação nas áreas de conflitos.

Weschler (2015, p. 271) nota que as delegações do CSNU (especialmente as dos países eleitos) enfrentaram um grande obstáculo com a expansão da agenda de paz e segurança para matérias até então excluídas do portfólio de atuação do órgão. No caso de Ruanda, Oksamytna (2017, p. 137) cita as delegações da Nova Zelândia e da República Tcheca como exemplos de missões que se beneficiaram com a troca de informações. Ambos os países, que não tinham uma rede extensiva de contatos em Ruanda, utilizaram amplamente as informações oferecidas pelas ONGs sobre o caráter étnico da matança.⁷⁵

⁷⁴ Em 1994, inicia-se o massacre de tutsis e hutus moderados por hutus radicais, incentivados a atacar os seus inimigos que, teoricamente, teriam a intenção de destruí-los. Listas passaram a ser divulgadas, via rádio, com nomes de tutsis e hutus moderados que deveriam ser encontrados e mortos. Aproximadamente 8.000 pessoas eram mortas por dia em uma mobilização que envolvia a população como um todo. Os soldados da UNAMIR, em território ruandês desde 1993, argumentavam que nada podiam fazer, pois o mandato não previa qualquer tipo de intervenção armada. O engessamento da tropa de capacetes azuis era tão evidente e a necessidade de deter a matança urgente que no dia 10 de abril de 1994 o ministro de Relações exteriores da Bélgica fez um pedido ao CSNU para que o mandato da UNAMIR fosse modificado, permitindo que os soldados intervissem no conflito. O pedido foi negado.

⁷⁵ Tutsis e hutus conviviam dentro do mesmo território, diferenciando-se por um sistema de castas que se distinguia mais pela etnia, uma vez que falavam a mesma língua, possuíam a mesma religião e eram

Para o então embaixador da República Tcheca, Karel Kovanda, existia uma lacuna de informações sobre o genocídio: “de um lado, informações imparciais e insuficientes produzidas pelo Secretariado da ONU, de outro, informações detalhadas, precisas e rápidas que recebia das ONGs” (KOVANDA, 2010, p. 192). De certa forma, para o delegado, os diálogos com os grupos de direitos humanos em Nova Iorque retratavam melhor as dinâmicas do conflito do que as próprias unidades da ONU.

O embaixador da Nova Zelândia, Colin Keating, também reconheceu a importância do papel desempenhado pelas ONGs neste período (OKSAMYTNA, 2017, p. 137). Havia um canal de diálogo estabelecido entre as ONGs e a missão neozelandesa por meio do envio de cartas à embaixada, além de encontros pessoais, às vezes duas ou três vezes por dia, do embaixador com representantes do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e do Médicos Sem Fronteira (KEATING, 2004, p. 506). Em abril de 1994, antes de o CSNU votar pela redução do contingente da missão de paz (UNAMIR), o diretor executivo da *Human Rights Watch* escreveu para Keating: “as autoridades militares de Ruanda estão engajadas numa campanha sistemática para eliminar os Tutsi” (MELVERN, 2000, p. 169 apud OKSAMYTNA, 2017, p. 137, tradução nossa)⁷⁶.

Do exposto, é possível observar que as ONGs atuaram como monitores da situação em Ruanda, com a provisão de informações para embasar as decisões tomadas pelos Estados. No exemplo utilizado, as ONGs buscaram apresentar evidências incontestáveis de que um genocídio estava em curso. De posse de recursos informativos, elas tentaram impactar as deliberações intergovernamentais, insistindo que o CSNU deveria agir de forma mais contundente. Passaram a ser, portanto, requisitadas por certas delegações, tendo sua presença validada num contexto de crise humanitária e necessidade de dados precisos e confiáveis.

Atendendo às pequenas aberturas desse espaço institucional, outrora completamente fechado à presença de atores não estatais, as ONGs passaram a conhecer as estruturas de poder do CSNU. No processo de interação com os Estados, elas utilizaram-se das informações que conseguiam obter para impactar o andamento das negociações, mas também foram transformadas com o passar dos anos. Além de se articularem de forma mais coordenada, com vistas a potencializar sua presença, as ONGs acabaram por adaptar suas táticas de modo a se

praticamente indistinguíveis fisicamente. Percebe-se, contudo que, após a dominação colonial da Alemanha e, mais tarde, da Bélgica, passou a ser aprofundada pela metrópole uma política de diferenciação entre os dois grupos. Segundo Barnett e Finnemore (2004): “Motivated by a ‘scientific’ ideology that determined that the tutsis, who were presumed to have come from the north and were seen as having Caucasian characteristics, were racially superior to the native-born Hutus, the Belgians introduced political reforms, identity cards, and educational, administrative and economic favoritism that institutionalize ethnic cleavage and Tutsi supremacy”.

⁷⁶ *The Rwanda military authorities are engaged in a systematic campaign to eliminate the Tutsi.*

encaixar nas regras e protocolos que regem as atividades no espaço do CSNU. Esses pontos serão apresentados de forma mais detalhada a seguir.

3.2 O *NGO WORKING GROUP ON THE SECURITY COUNCIL*: UM NOVO ESTILO DE PARCERIA?

Em 1995, em meio às discussões sobre reformas do CSNU, crises humanitárias e fracassos do CSNU na condução de suas atividades, um grupo considerável de ONGs formou uma coalizão, no que ficou conhecido como *NGO Working Group on the Security Council* (doravante, “NGOWG/SC”). Como mencionado, esta modalidade de ação combina padrões de relacionamento com Estados aliados e funcionários do sistema ONU com vistas a avançar um engajamento mais sistemático e institucionalizado junto ao órgão. Para Hill (2002), o estabelecimento deste grupo de trabalho causa um impacto profundo nas interações no campo da paz e segurança internacionais. As impressões de Mertus (2005, p. 136) são ainda mais otimistas, uma vez que ela afirma que essa coalizão possui influência considerável sobre as deliberações do CSNU, particularmente nas questões de direitos humanos e humanitárias. De forma mais cautelosa, True-Frost (2007, p. 136) nota que a criação do NGOWG/SC permitiu a regularização das interações com o órgão.

A tese subscreve à observação mais comedida de True-Frost (2007), compartilhada também por Binder (2008), uma vez que a ausência de dados empíricos inviabiliza dar prosseguimento à proposição de que esse grupo, de fato, influencia as decisões tomadas pelos Estados. Cabe lembrar que grande parte dos canais de interação entre ONGs e Estados-membros são informais, logo, pode-se tão somente identificar que, em 1995, o NGOWG/SC abriu precedente para novas coalizões, permitindo o fluxo regular de informações entre ONGs e CSNU.

Apesar de importantes, nenhum dos referidos estudos revela uma análise detalhada das iniciativas desta coalizão como parte de adaptações estratégicas das ONGs para adentrar na área de segurança internacional, tampouco eles afirmam sua importância como espaço favorável à emergência de outras coalizões, que tratam de temáticas específicas da agenda de segurança internacional.⁷⁷ Fato é que as duas redes de ONGs analisadas nos capítulos seguintes desta tese (*NGO Working Group on Women, Peace, and Security* e *Watchlist on*

⁷⁷ True-Frost (2007, p. 137, nota de rodapé 80) menciona, numa nota de rodapé, que alguns dos membros do NGOWG/SC se reuniram em outra coalizão, mais específica, para pressionar o CSNU a adotar uma resolução que tratasse da situação das mulheres em situações de conflitos armados, o que posteriormente ficou conhecida como Resolução 1325 (2000) do CSNU.

Children and Armed Conflict) foram iniciadas nos anos 2000, por membros deste grupo de trabalho.

Assim, trabalha-se, mais à frente, com a ideia de que o NGOWG/SC foi importante no sentido de lançar precedente à aproximação de ONGs que buscam pressionar os Estados a aceitar ideias/demandas pouco convencionais à agenda de segurança tradicional – como são as temáticas mulheres e crianças. Igualmente interessante é o fato de que o formato de atuação deste grupo de trabalho possui traços similares às modalidades de atuação empreendidas pelos dois próximos estudos de caso da tese. Ou seja, as três coalizões recorrem à formação de redes de contato com indivíduos que estão posicionados dentro do sistema ONU (burocracia) e do CSNU (delegações estatais). Por conta dessas constatações, cabe, neste capítulo, um relato sucinto da trajetória do NGOWG/SC, formalizado no início da década de 1990.

De imediato, necessário se faz notar que a entrada das ONGs nos círculos políticos de Nova Iorque não foi automática, com resistência inicial à sua presença – muito embora os encontros tivessem caráter estritamente informal. Os Estados demonstravam interesse de um maior diálogo com as ONGs no início dos anos 1990, mas, de acordo com Joseph Donnelly, da *Caritas Internationalis* (2010, apud NIEMETZ, 2013, p. 260), havia o interesse de se engajar com as redes existentes, mas não com 5.000 ONGs. Assim, diante do contexto em que estavam inseridas, é possível notar que as ONGs passaram a investir, de forma incremental, em novas estratégias e formas de atuação.

Com relação às suas atividades, desde 1995, o NGOWG/SC organiza eventos e encontros com delegações estatais para debater assuntos de interesse de seus membros e da comunidade “onusiana” (MERTUS, 2005, p. 136). Atualmente, o grupo é composto por trinta e seis atores não estatais – incluindo ONGs, coalizões de ONGs e comunidades de pesquisa – e realiza, aproximadamente, quarenta encontros por ano. Tomadas individualmente, a cada tipo de ator corresponde uma estratégia de atuação, orientada para a promoção de agendas políticas distintas (direitos humanos, desenvolvimento socioeconômico, justiça, armas nucleares, resolução de conflitos, saúde, religião, entre outras).

Analisadas em conjunto, as ONGs buscam atuar enquanto fórum de discussão, onde obtêm a chance de trocar experiências e lições aprendidas sobre situações presentes na agenda do CSNU. Os encontros⁷⁸ são primordialmente realizados com representantes permanentes das missões dos Estados com assento no CSNU, mas também podem se estendidos a equipes especializadas das delegações estatais (*experts*), funcionários da ONU e, até mesmo, primeiros-ministros de determinados países (NIEMETZ, 2013). Os custos de organização ficam a cargo do grupo de trabalho, que se compromete com a informalidade das conversas (sem qualquer tipo de registro, escrito, oral ou de imagem). A então coordenadora do grupo, Abigail Lawson (2014), notou que o sigilo é necessário para que as delegações estatais se sintam mais à vontade para falar com os ativistas.

No que se refere ao formato, o diálogo geralmente começa com um *briefing* do embaixador ou diplomata, seguido de perguntas e respostas.⁷⁹ A intensidade da troca de informações nesses encontros está relacionada, em grande medida, ao perfil dos indivíduos envolvidos. As entrevistas revelaram que, dependendo do embaixador, sua personalidade e agenda de política externa, o diálogo pode ser mais ou menos frutífero.

Outro aspecto interessante desta coalizão é o processo seletivo dos representantes das ONGs que poderão comparecer às reuniões. Os membros do grupo podem indicar mais de uma pessoa para representar sua instituição, mas não há garantia prévia de que o candidato será o escolhido. A admissão é feita com base na análise do currículo individual, dando a entender que não é qualquer afiliado que poderá falar em nome do grupo. O objetivo é que os encontros se mantenham restritos a indivíduos que tenham um alto nível de informação e não apenas estagiários (LAWSON, 2014; MARTENS, 2004, p. 68).

Adquire saliência a composição da coalizão, atualmente com 36 membros.⁸⁰ Dentre os participantes estão algumas das mais populares ONGs internacionais: *Amnesty International*, *CARE International*, *CARITAS Internationalis*, *Human Rights Watch*, *International Crisis Group*, *Médecins Sans Frontières*, *Oxfam International*, *Save the Children International*. Também na composição do grupo constam coalizões de ONGs e/ou indivíduos, a saber: *Coalition for the International Criminal Court*, *NGO Committee on*

⁷⁸ Os encontros ocorrem, via de regra, na *Church Center of the UN*, instituição não governamental sediada em frente às Nações Unidas, ou nas missões permanentes dos Estados.

⁷⁹ Embora não existam regras de procedimentos das ONGs, o que torna de fato o processo *ad hoc* e informal, existe uma linguagem tácita entre elas sobre o formato de arguição conduzido em relação aos representantes estatais que comparecem às reuniões. A fim de garantir que todos os assuntos de interesse do NGOWG/SC sejam abordados, elas procuram não repetir questionamentos, garantindo que as situações que estejam na agenda do CSNU sejam trazidas à tona durante o encontro se não por uma, por outra ONG.

⁸⁰ Para a lista de 2017 completa, com todos membros da coalizão, ver Apêndice B.

Disarmament, Peace & Security, NGO Working Group on Women, Peace and Security, The Network for Religious and Traditional Peacemakers e Watchlist on Children and Armed Conflict.

Todos os membros possuem sede em alguns poucos países desenvolvidos. Os Estados Unidos lideram com o maior número: 20 delas (56%), mais da metade do total, estão em território norte-americano. Os outros países-sede estão localizados na Europa Ocidental, com a Grã-Bretanha se destacando como a base de quatro ONGs (11%). Alemanha, Bélgica, Finlândia, França, Holanda e Suíça são as localizações das ONGs restantes (Apêndice B). Interessante observar que essa configuração de ONGs internacionais, predominantemente no Norte, também aparece nas coalizões que tratam das temáticas Mulheres e Crianças, como será discutido nos próximos capítulos.

Tratam-se de informações relevantes, particularmente ao considerar que não há regras e procedimentos que estipulem qualquer tipo de relação entre ONGs e CSNU. Ou seja, as coalizões não possuem qualquer tipo de *status* oficial junto ao órgão e os Estados mantêm seu poder de decisão em relação à realização, ou não, dos encontros. Sendo assim, a forma como a aliança se apresenta aos Estados, seus mecanismos de atuação e composição, são parte importante do entendimento desta relação.

Após 12 anos desde sua criação, em 1995, os encontros promovidos pelo grupo continuam a ocorrer. Não é possível ter acesso ao conteúdo das discussões, visto que as reuniões permanecem confidenciais. Contudo, a manutenção de um espaço de diálogo promovido e organizado pelas ONGs, a partir de convites feitos aos Estados, sugere, pelo menos, a regularização de uma consulta informal. Desde 1998, não há passado um ano sem que a coalizão tenha conseguido convocar representantes de países-membros do CSNU, permanentes e eleitos, para essa troca de experiências.

A existência desse ambiente se torna ainda mais relevante ao recordar que as estratégias das ONGs repousam, quase que exclusivamente, em elementos discursivos. Assim, pode-se dizer que elas utilizam esse momento para duas finalidades centrais. A primeira é a construção de uma relação de confiança mútua com os Estados, principalmente por conta de tensões entre indivíduos, que podem ter sido originadas noutros departamentos/áreas do sistema ONU (Assembleia Geral e ECOSOC). Não é incomum, no caso das missões estatais menores, a existência de uma sobreposição de tarefas aos delegados. Uma pessoa pode ser designada para atender às demandas de seu país nos Segundo e Terceiro Comitês da Assembleia Geral, que lidam com questões de direitos humanos, sociais e culturais. Ao mesmo tempo, esse indivíduo pode ser enviado a representar os interesses do seu país na pasta do CSNU, quando o assunto a

ser debatido resvala em tópicos de direitos humanos e desenvolvimento. Os atritos que por ventura surjam em espaços diversos dentro do sistema ONU podem ter repercussões, mesmo que pontuais, na construção dessa confiança mútua. Ter um ambiente voltado especificamente ao tratamento das questões de segurança, portanto, torna-se útil e ajuda a dirimir possíveis frustrações anteriores.

O segundo propósito é o tempo disponibilizado para essas conversas. Por conta da agenda de trabalho intensa do CSNU, os delegados e especialistas se sentem pressionados por prazos e exposição midiática, muitas vezes alegando falta de tempo para marcar encontros individuais com os ativistas. As consultas regulares, no âmbito do grupo, permitem que os ativistas disseminem suas ideias e valores, e sigam buscando oportunidades de diálogo. Ainda sobre o tempo dedicado a esses encontros, Niemetz (2013) nota a crescente percepção entre os Estados de que esses encontros são úteis na medida em que o país consegue coletar a maior quantidade de informações possíveis, num curto período de tempo.

Tanto a missão como a estrutura organizacional da coalizão são produtos de modificações empreendidas a partir das interações comunicativas com os Estados ao longo dos anos. Com efeito, houve uma mudança no perfil de atuação, notável ao compararmos as características do NGOWG/SC nos dias de hoje com sua fase inicial, no início dos anos 1990. Há, pelo menos, dois aspectos que chamam atenção: (1) a adaptação da missão organizacional face às mudanças nas estruturas de oportunidades políticas e (2) o estreitamento das relações com países aliados e funcionários do sistema ONU. Esses dois pontos serão discutidos a seguir com vistas a mapear as primeiras táticas de ação elegidas pela coalizão, bem como suas mudanças face aos constrangimentos estruturais.

O marco inicial da participação do NGOWG/SC ocorre em 1995, coincidindo com as discussões sobre reformas do CSNU. Liderados pela *Global Policy Forum*, ONGs – de diferentes portes e finalidades, mas todas localizadas no Norte – organizaram eventos para propor iniciativas, oferecer conselhos e ampliar sua base de apoio aos desdobramentos das conversações sobre o futuro do CSNU. Dentre os primeiros membros da coalizão, destacam-se as seguintes instituições, com suas respectivas sedes: *Global Policy Forum* (EUA), Anistia Internacional (Grã-Bretanha), *Earth Action* (EUA), *Lawyers' Committee on Nuclear Policy* (EUA), *World Council of Churches* (EUA) e *World Federalist Movement* (EUA e Holanda) (ALGER, 2002, p. 102).

A atuação conjunta viabilizou, inicialmente, a definição de um objetivo comum a esse grupo de ONGs: influenciar as propostas de reforma do CSNU (MERTUS, 2005, p. 136). Na ocasião, elas conseguiram se reunir com o presidente da Assembleia Geral, Samuel R. Insanally, da Guiana, e vários embaixadores que encorajavam a criação do grupo, a exemplo

de Razali Ismail, da Malásia, e de Colin Keating, da Nova Zelândia (GLOBAL POLICY FORUM, 1994a). Em meio a pedidos para maior transparência dos processos de tomada de decisão, vocalizados pelos Estados não permanentes, as ONGs tentaram se posicionar e impactar o debate, que estava em andamento.

Como resultado, em 1994, foi realizada a Conferência das ONGs sobre a Reforma e a Reestruturação do CSNU, na cidade de Nova Iorque. Nesta ocasião, elas trataram da falta de transparência, afirmando o seu interesse num órgão mais representativo e solicitando oportunidades de contribuição às atividades empreendidas no campo da paz e segurança internacionais. Além disso, foi defendido por algumas ONGs que o público deveria ter o direito de ser informado sobre as deliberações intergovernamentais e, quiçá, obter chances de participação.⁸¹ Os representantes estatais que compareceram à mencionada conferência se situaram a favor de uma reforma do CSNU. De certa forma, o diálogo foi visto como produtivo no sentido de avançar ideias relativas à revisão da estrutura e sistema de votos. A Malásia, por meio da fala de Razali Ismail, afirmou a necessidade de a reforma do CSNU não ser tratada como esotérica. Seu posicionamento também transpareceu um *cavet* em relação às ONGs. Em seu pronunciamento, Razali Ismail realçou que:

A discussão ainda não se beneficiou de uma abordagem mais desapaixonada. Não quero ser um agitador, mas penso que as ONGs devem trabalhar mais forte para assegurar que estejam envolvidas na fase seguinte do processo, quando discutiremos aspectos da reforma do Conselho. Dito isto, estou ciente de que no final do dia serão os governos que decidirão acerca da fórmula para a representação, num Conselho de Segurança reformado. E você pode ter certeza de que os governos construirão mecanismos de “controle e equilíbrio”, representando o interesse desse grupo ou de outro, e haverá uma quantidade justa de compromissos políticos. Assim, quanto mais cedo tivermos pensamentos de fora, para assegurar que tenhamos uma revisão objetiva de um Conselho de Segurança reformado, melhor [será]. (GLOBAL POLICY FORUM, 1994b, tradução nossa).⁸²

Como visto no Capítulo 2, inúmeros foram os impasses quanto às propostas de reforma do CSNU. Ao mesmo tempo, as críticas à legitimidade do órgão cresciam, motivadas pela falta de transparência e fracassos das intervenções humanitárias. Diante desse panorama, em 1997,

⁸¹ Mais informações disponíveis em International Security: A feminist perspective for the future A Seminar in Memory of Inga Thorrson on International Women's Day 1995. Disponível em: <http://wilpf.org/wp-content/uploads/2014/08/1995_International-Security.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

⁸² *The discussion has not yet profited from a more dispassionate approach. I do not want to be an agitator, but I think that the NGOs should work harder to ensure that they are involved in the process later on, when we discuss aspects of Council reform. Having said that, I am aware that at the end of the day it will be governments who will decide on a formula for representation in a reformed Security Council. And you can be sure governments will construct checks and balances, representing the interest of this group or that group, and there will be a fair amount of political compromises. So the earlier we have thoughts from the outside, to insure that we have an objective review of a reformed Security Council, the better.*

a coalizão alterou seu propósito inicial e assumiu a meta mais ampla de servir como fórum para capacitação de ONGs interessadas nos assuntos do CSNU (OKSAMYTNA, 2017, p. 132). Entende-se que essa mudança de curso é reflexo da interação com os Estados, que impulsionou novas atividades e frentes de atuação. Ao substituir a missão de influenciar as propostas de reforma pelo propósito de fornecer um espaço de diálogo, a coalizão reagiu a esse processo de convivência inicial, buscando formas alternativas para aprofundar a cooperação.

Desta conjuntura política, a partir da qual o NGOWG/SC reavaliou seu propósito de ação, extrai-se o segundo aspecto importante da trajetória da aliança: o estreitamento das relações com países aliados e funcionários do sistema ONU. Desde o início de suas atividades, um desafio enfrentado pelo grupo era – e continua sendo – sua aceitação nos círculos políticos de Nova Iorque.

Uma das grandes conquistas, em termos logísticos, foi a atração de diplomatas e especialistas das missões estatais, principalmente os que ocupavam assentos no CSNU. Necessário se faz enfatizar que essa interação ocorre durante as conversas regulares, mas também a partir das conversas nos bastidores, durante as pausas para cafés. Configuram-se, portanto, espaços políticos por meio do qual Estados e ativistas negociam – formalmente ou informalmente – os significados de empreendimentos conjuntos ou interesses compartilhados. Para Niemetz (2013, p. 261), o grupo oferece um ponto de acesso conveniente para os membros do CSNU “taparem os buracos” com informações oferecidas por uma rede inteira de ONGs”. Como exemplificado no caso de Ruanda, as delegações menores, particularmente, tendem a usufruir mais das informações produzidas e compartilhadas pelas ONGs: a troca de experiências facilita o aprendizado dos assuntos debatidos na agenda do CSNU, rompendo com a predominância das delegações maiores na proposição dos conteúdos.

A proximidade física também estimula o processo de reconhecimento entre as pessoas envolvidas com a pasta de segurança, etapa imprescindível para a construção de redes de advocacia. De um lado, são criadas oportunidades para quebrar possíveis estereótipos e estreitar relações. Em contrapartida, o contato mais próximo também deixa os indivíduos susceptíveis a tensões, visto que um delegado estatal pode não concordar com a postura do ativista e vice-versa, inviabilizando qualquer tipo de relação no futuro. As ONGs moldam suas táticas de acordo com as duas situações, podendo mapear os aliados ou planejar estratégias para superar as resistências.

Dentre os embaixadores que participaram desses eventos, destaca-se Juan Somavía, do Chile.⁸³ Somavía se sobressai como um dos grandes promotores da parceria do CSNU com as ONGs. Na cadeira da presidência do CSNU entre abril de 1996 e outubro de 1997, ele acreditava que a diplomacia tradicional do CSNU não seria suficiente para lidar com a recorrência das guerras civis, como percebido no seguinte trecho:

Nos últimos anos, repetidamente dizem ao Conselho de Segurança: “Olhe para as terríveis tragédias que estão acontecendo no mundo. Faça algo a respeito disso!” Mas toda a tradição da diplomacia leva a outros lugares. É mais difícil aplicar a diplomacia clássica a esses novos conflitos. E este é o ponto principal que eu quero fazer: que nessas condições, um elo mais forte deve evoluir entre as Nações Unidas, o Conselho de Segurança e organizações como a OXFAM - que estão no terreno, fazendo trabalho humanitário, que em conexão com as sociedades, olhando nos olhos das pessoas em perigo, aprendendo quem eles são e o que está acontecendo, quais são as facções e qual a relação que as pessoas têm com seus líderes - muitos dos quais nunca chegam à mesa do Conselho de Segurança (SOMAVÍA, 1996, tradução nossa).⁸⁴

À luz dessas ideias, Somavía sugeriu a utilização do formato Fórmula Arria para estabelecer o contato das ONGs com o CSNU. A tentativa fracassou, tendo a Grã-Bretanha e a Rússia como os principais oponentes (OKSAMYTNA, 2017, p. 133). Os encontros Fórmula Arria ficaram, durante muito tempo, restritos às conversas entre representantes estatais e de organismos internacionais. Do total de 52 eventos deste tipo, de março de 1992 a julho de 1997, não há registro da participação de nenhum membro de uma organização não governamental, revelando que as interações ainda estavam em sua fase embrionária, majoritariamente bilateral (SECURITY COUNCIL REPORT, 2016b).

Em fevereiro 1997, Somavía conseguiu agendar, pela primeira vez, uma reunião das ONGs com os membros do CSNU. *Oxfam*, *CARE International* e Médicos Sem Fronteiras se manifestaram sobre a crise dos Grandes Lagos na África (ALGER, 2002, p. 102; WILLETS, 2000, p. 200). Muito embora membros do Conselho Executivo do ECOSOC e dos Segundo e Terceiro Comitês da Assembleia Geral⁸⁵ tenham marcado presença, a sessão

⁸³ Durante sua permanência no CSNU, o embaixador compareceu a três eventos promovidos pelo NGOWG/SC.

⁸⁴ *Over the last years, the Security Council has repeatedly been told: “look at the horrible tragedies that are going on in the world. Do something about them!” But the whole tradition of diplomacy leads elsewhere. It is more difficult to apply classical diplomacy to these new conflicts. And this is the main point that I want to make: that under those conditions, a stronger link must evolve between the United Nations, the Security Council and organizations like OXFAM -- who are on the ground, doing humanitarian work, who are touching those societies, looking into the eyes of the people in danger, learning who they are and what is going on and who the factions are and what relations people have with their leaders -- much of which never gets to the table of the Security Council.*

⁸⁵ “A Assembleia Geral cumpre suas funções por meio do trabalho de sete Comissões Principais, nas quais todos os membros têm direito a representação”. A Segunda Comissão é responsável por questões econômicas e financeiras e a Terceira Comissão por assuntos sociais, humanitários e culturais. Mais informações sobre as demais comissões disponíveis em: <http://unicrio.org.br/img/2011/09/ABC_maio_2011.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2017.

foi informal e realizada numa sala geral na ONU, ao invés de ter ocorrido na sala oficial do CSNU. O formato do encontro, que ficou conhecido como Fórmula Somavía, era mais parecido com as consultas realizadas entre os membros do Conselho e os países que contribuíam com tropas às missões de paz (*Troop Contributing Countries*), no sentido de que o encontro era liderado pelo Secretariado (SIEVERS; DAWS, 2014).

Apesar da informalidade, as três ONGs aproveitaram esse momento para levantar pontos sensíveis e criticar a atuação do CSNU. O discurso foi pautado pela afirmação de que o órgão era incapaz de cumprir as normas de direito internacional humanitário e utilizava a delicada situação em Ruanda para fins políticos. Ainda, foi enfatizado que os organismos não governamentais não podiam resolver os problemas de segurança com biscoitos, vacinas e água, exortando a rápida mobilização do CSNU, dos Estados-membros e dos líderes regionais. O representante da ONG Médicos Sem Fronteiras afirmou que os refugiados estavam sendo utilizados como “escudo humano”. O porta-voz da *Oxfam*, David Bryer, pediu ao CSNU que exercesse pressão política para que as partes negociassem medidas de proteção, como a criação de corredores seguros para as necessidades imediatas dos civis⁸⁶ (ONU-NGLS, 1997a, tradução nossa). O tom acusatório adotado pelas ONGs gerou um certo desconforto entre os Estados. Depois desta ocasião, o formato Somavía nunca mais foi utilizado como procedimento dentro do órgão.

A participação das ONGs no formato Fórmula Arria ocorre, pela primeira vez, em 1997, graças aos esforços de países aliados. Trata-se de um momento importante, que marca o processo de fortalecimento das atividades da coalizão perante aos Estados. Com o apoio do Chile, Suécia e outros países, Portugal liderou a articulação política entre os membros do CSNU com vistas a convocar Pierre Sané, representante da Anistia Internacional, para uma reunião de caráter informal, desta vez, dentro do escopo da Fórmula Arria. Houve oposição ao comparecimento do porta voz da Anistia, que foi sendo dirimida à medida em que era enfatizado que este encontro seria *ad hoc* (SECURITY COUNCIL REPORT, 2007).

⁸⁶ *Since the beginning of the genocide in 1994 in Rwanda the Security Council has consistently failed to abide by the Geneva Conventions and to take action to address the underlying causes of the conflict and to help find political solutions in the region. [...] “Aid agencies cannot solve these problems with biscuits, vaccines and water. People will continue to die and the war will continue to spread throughout the region unless the UN Security Council, Member States and regional leaders take decisive action.” Pierre Salignon, Country Coordinator for MSF in Zaire, raised his concerns about protecting civilians and the vulnerable refugee population in the region, which he said is being used as “a human shield.” David Bryer, Oxfam Executive Director, called on the Security Council to apply political pressure to bring parties to negotiate measures of protection, such as establishing safe corridors for immediate needs.*

Em seu discurso, Sané notou a falta de respeito à proteção aos direitos humanos em situações de guerra, caracterizando-a como uma prática frequente. Ainda, num tom mais pragmático, ele enfatizou que os relatórios de direitos humanos ajudam a identificar conflitos em potencial, funcionando como um aviso prévio (sistema de prevenção) capaz de provocar uma mudança no curso de uma crise iminente. Na ocasião, Sané fez referência à necessidade de proteger crianças em situações de conflitos armados e de incorporar mulheres com qualificações apropriadas nas equipes de investigação de direitos humanos” (ONU-NGLS, 1997b). De acordo com Paul (2004), Antônio Monteiro, embaixador português, tentou agendar outros encontros no formato Fórmula Arria com as ONGs, mas os cinco permanentes mantiveram a questão congelada pelos próximos dois anos e meio.

Um aspecto interessante da trajetória do NGOWG/SC, principalmente ao levar em consideração os referidos desafios, é a tentativa de consolidação da imagem nos círculos políticos de Nova Iorque. Ou seja, há um esforço para atingir um amadurecimento organizacional em relação às atividades empreendidas coletivamente. Sabe-se que cada membro possui sua própria estrutura burocrática e passou, em momentos diferentes, por processos de profissionalização de seu quadro administrativo e de pessoal (MARTENS, 2004). Cabe, todavia, atentar para as iniciativas tomadas pela coalizão no sentido de projetar uma imagem forte do grupo. Na medida em que as ONGs investem em mecanismos operacionais próprios – independentes dos procedimentos de cada membro individual – cresce a percepção de que os interesses expostos na missão institucional refletem o interesse comum de uma aliança de 36 atores não estatais.

De 1995 a 1996, as oito reuniões conduzidas pelo NGOWG/SC foram públicas e abertas. Em janeiro de 1997, as reuniões passaram a ser fechadas, com a participação exclusiva dos indivíduos credenciados. Como mencionado, essa mudança revela uma decisão estratégica a fim de estimular o comparecimento das delegações estatais. Em 1998, o grupo formalizou seus procedimentos e regras para liderança. Eleições foram convocadas e um grupo de aconselhamento foi montado. A partir de então, a coalizão passou a contar com critério de participação, agenda de trabalho e diretrizes para os encontros.

Os Estados mostraram-se dispostos ao diálogo, comparecendo aos encontros promovidos pelo NGOWG/SC. A primeira aparição da Rússia nestes encontros ocorre em julho de 1997. Poucos meses depois, em janeiro de 1998, a China envia seu representante. Em seguida, o grupo recebe a presença da França (janeiro), Estados Unidos (fevereiro, junho, julho e outubro), Rússia (junho), Grã-Bretanha (outubro), finalizando o ano de 1998 com a presença de todos os cinco permanentes do CSNU. Além destes, encontros foram organizados

com a participação de países como Canadá, que durante seu mandato no CSNU (1999-2000) advogou a favor da inclusão de itens não tradicionais na pauta do CSNU (ver item 3.3.1 do Capítulo 3).⁸⁷ Para Paul (2004, tradução nossa)⁸⁸:

[...] quando foi fundado em 1995, ninguém imaginava que essa coalizão pudesse ter interação regular com os membros do Conselho no mais alto nível. Mas o Grupo de Trabalho provou que o inesperado pode acontecer, mesmo nos pontos mais altos da política internacional.

Desde 2001, há um esforço para estreitar relações com funcionários sêniores da ONU, incluindo membros do Escritório do Secretário-Geral, Assessores Especiais, Departamento de Questões de Desarmamento, Escritório de Questões Políticas, o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos, o Departamento de Operações de Paz (DPKO) e o Escritório de Assuntos Humanitários. A atuação em conjunto permite que as agências partilhem objetivos comuns e executem agendas complementares com o intuito de fortalecer os programas implementados em campo. Nem sempre se trata de tarefa simples, visto que embora as ONGs e agências da ONU possuam semelhanças em termos do conteúdo das ações, elas diferem estruturalmente. A burocracia e os orçamentos, por serem distintos, fazem com que cada ator trabalhe dentro de seus limites, de acordo com seu mandato.

A despeito das diferenças, os esforços para o fortalecimento da parceria ganharam força na década de 1990, quando a ONU “entra numa arena onde a especialidade e ação das ONGs eram especialmente críticas” (PAUL, 2004, p. 375). As agências especializadas, como o Fundo das Nações Unidas para as Mulheres, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), bem como Secretariado (e seus departamentos especializados) possuem mandatos organizacionais para informar o CSNU sobre os desdobramentos das situações de conflito contempladas na agenda do órgão. Entretanto, os materiais produzidos pelas ONGs, seu formato de apresentação e a abordagem utilizada são diferentes. Os documentos produzidos pelas agências e o Secretariado são, geralmente, bastante técnicos, com a apresentação de dados sistematizados. As ONGs, por outro lado, assumem que promovem relatos comoventes de vítimas e funcionam como um “soar de alarme”, uma vez que conseguem identificar possíveis focos de conflitos.

⁸⁷ O NGOWG/SC possui um *site* próprio, onde é possível coletar informações específicas da atuação do grupo e dos encontros realizados ao longo desses anos.

⁸⁸ *When it was founded in 1995, no one imagined that an NGO body could have regular interaction with Council members at the highest level. But the Working Group proved that the unexpected can happen, even in the high-stakes world of international policy.*

Para Abigail Lawson (2014), os funcionários da ONU se beneficiam dos contatos que o NGOWG/SC mantém com os movimentos locais. A interlocução entre esses atores também pode evitar duplicidade de esforços, maximizando as práticas de atores que atuam em situações voláteis. Helen Clark, em nome do Programa de Desenvolvimento para as Nações Unidas notou a necessidade de “apoio a missões e equipes da ONU em estreita colaboração com organizações nacionais da sociedade civil e ONGs internacionais para desenvolver capacidades nacionais e locais à [construção] da paz” (tradução nossa).⁸⁹

Uma ilustração recente desta observação é o caso da Síria. O CSNU aprovou a Resolução 2139, em 22 de fevereiro de 2014, solicitando que todas as partes envolvidas no conflito, em especial as autoridades sírias, permitissem o acesso humanitário das agências da ONU e parceiros a todas as áreas do conflito. O órgão, por meio desse documento, ameaçou tomar medidas mais severas diante do não cumprimento da ordem. Nova resolução sobre o assunto só foi aprovada no dia 14 de julho de 2014, momento no qual o CSNU foi mais específico e autorizou a implementação de atividades de assistência humanitária, mesmo sem o consentimento do Estado sírio.⁹⁰ Nesse ínterim de cinco meses, os departamentos da ONU não conseguiram acessar as áreas mais difíceis. Membros do NGOWG/SC, por sua vez, deram prosseguimento às suas atividades, sendo capazes de trazer informações detalhadas sobre o que acontecia em campo, particularmente quanto à situação precária em que muitas pessoas se encontravam (LAWSON, 2014).

Ao mapear alguns dos aspectos da trajetória do NGOWG/SC é possível perceber que as táticas foram utilizadas com a finalidade de adentrar no espaço da paz e segurança internacionais. A coalizão conseguiu estabelecer contatos com os Estados, que passaram a comparecer regularmente aos encontros, mas também foi transformada durante o processo de interação.

Esta breve descrição teve o objetivo de mostrar, por meio de alguns relatos históricos, que a modalidade de ação “coalizão” é parte fundamental do repertório das ONGs que atuam junto ao CSNU. Após a análise, a tese reforça a ideia de que existem dois momentos que marcam a trajetória desta aliança: a adaptação de seu propósito diante dos constrangimentos à

⁸⁹ [...] *should back UN missions and UN Country Teams working closely with domestic civil society organizations and international NGOs to build national and local capacities for peace*. Discurso proferido por Helen Clark, administradora do programa de desenvolvimento das Nações Unidas, na ocasião do evento promovido pelo Grupo de Trabalho das ONGs sobre o Conselho de Segurança, em 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2012/02/13/helen-clark-at-the-ngo-working-group-on-the-security-council-meeting.html>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

⁹⁰ Para mais detalhes sobre as resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança na questão da Síria, ver: <<http://www.securitycouncilreport.org/chronology/syria.php?page=3>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

ação coletiva e o estreitamento de laços com países aliados e funcionários do sistema ONU, particularmente depois da implementação de medidas organizacionais (por exemplo: reuniões confidenciais e unidades de liderança e consulta). A mudança de perfil de atuação pode ser considerada a parte visível de um planejamento estratégico com vistas a aumentar a incidência das ONGs no universo de paz e segurança internacional. Ainda que o NGOWG/SC não assuma uma postura de advocacia, os canais informais dos quais utiliza servem a múltiplos propósitos: obtenção de informações privilegiadas, mais visibilidade, oportunidade para iniciar/aprofundar contatos, entre outros.

Além disso, dois membros do grupo são coalizões de advocacia (a *Watchlist no Children and Armed Conflict* e o *NGO Working Group on Women, Peace, and Security*), que trabalham em prol do avanço das agendas temáticas sobre Crianças e Mulheres. Há um aspecto central a extrair desta informação: para além dos benefícios obtidos com a aproximação aos Estados-membros, as ONGs conseguem estreitar relações dentro de sua própria comunidade. Ao escutar e debater tópicos relativos à agenda de paz e segurança, houve possivelmente um aprendizado coletivo sobre a linha de ação e práticas desenvolvidas por cada organização. James Paul (informação pessoal)⁹¹ compartilha desta opinião, enfatizando que o NGOWG/SC foi o ponto de partida para as demais alianças. Assim, pode-se concluir que o grupo serviu como espaço à conexão entre ONGs com interesses similares.

Uma vez identificadas as coalizões que transitam no entorno do CSNU, os próximos capítulos são dedicados à análise dos mecanismos pelos quais os ativistas buscam moldar o contexto em que atuam. A trajetória do NGOWG/SC revelou algumas das características que serão exploradas a seguir. Isto é, a mobilização de recursos disponíveis, com as devidas alterações nos cursos das estratégias empregadas. Todavia, ainda não foram exploradas as estratégias de pressão e persuasão utilizadas pelas ONGs para convencer os Estados a adotar novas ideias ou aceitar aspectos até então negligenciados no debate político. Este capítulo não tratou deste elemento por conta do compromisso do NGOWG/SC com uma postura de “não advocacia”, o que implica na falta de materiais informativos e declarações conjuntas da coalizão.

Embora a tese tenha respeitado esse posicionamento oficial, cabe lembrar que, uma vez presentes nas discussões com os Estados, os ativistas buscam influenciar as decisões de seu interlocutor, defendendo ideias e princípios conectados de forma mais ampla com a pauta de direitos humanos e, de forma mais específica, com as necessidades dos grupos vulneráveis em

⁹¹ Entrevista pessoal, realizada em Nova Iorque, em 2016.

situações de conflitos armados. Ou seja, as estratégias de pressão e persuasão estão presentes, ainda que nos faltem instrumentos de análise para aferir seus efeitos no órgão. Para complementar o estudo, os próximos dois capítulos fazem referência a tais aspectos estratégico-comunicativos – além dos recursos de mobilização e estruturas de oportunidades políticas – referentes a cada um dos casos estudados (Crianças e Mulheres).

3.3 AS ONGs INTERNACIONAIS NAS AGENDAS TEMÁTICAS DO CSNU SOBRE CRIANÇAS E MULHERES

Duas agendas que compõem a rotina de trabalho do CSNU se destacam das demais por apresentarem diretrizes que resvalam nas áreas de direitos humanos e de desenvolvimento socioeconômico: Crianças e Conflitos Armados e Mulheres, Paz e Segurança. Até 2016, o CSNU tinha aprovado 11 Resoluções sobre CAAC e oito sobre MPS, bem como realizado aproximadamente 26 Debates Abertos sobre CAAC e 30 Debates Abertos sobre MPS⁹². Quanto aos encontros informais, no estilo Fórmula Arria, o órgão realizou oito para discutir aspectos da agenda CAAC (por exemplo: vulnerabilidade das crianças em situações de conflitos, responsabilização dos violadores persistentes e assessores de proteção às crianças) (Apêndice C) e 20 para tópicos relacionados à agenda MPS (por exemplo: impactos dos conflitos nas mulheres, mediação, violência sexual, treinamento de gênero para operações de paz) (Apêndice D)⁹³. Estes dados revelam, minimamente, um espaço conferido a discussões não tradicionais, como estas, no órgão. Ainda que os números de resoluções, Debates Abertos e encontros Fórmula Arria sinalizem um contínuo engajamento do CSNU com as duas temáticas, os procedimentos institucionais voltados a cada uma delas oferecem uma melhor compreensão sobre a atual significância destes temas no repertório de paz e segurança internacionais.

⁹² Estes números foram extraídos da compilação de documentos publicados pelo *Security Council Report*. Foram selecionados os documentos descritos pela instituição como Open Debates (Debates Abertos), excluindo os arquivos definidos como “reuniões ministeriais de alto nível” e “briefings” (quando um indivíduo é convocado a atualizar os membros do CSNU acerca de determinado assunto de interesse do órgão). Todos os documentos estão disponíveis no site oficial do SCR. Para mais informações, ver: SECURITY COUNCIL REPORT. **Thematic issues**. 2017. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/thematic-general-issues.php>>. Acesso em 7 jun. 2017.

⁹³ Estes números também foram extraídos de uma compilação publicada pelo *Security Council Report* sobre os encontros Fórmula Arria. Foram selecionados os casos em que a instituição identifica, no conteúdo das reuniões (*Subject/Document in which the meeting was mentioned*), as seguintes expressões: Children and Armed Conflict e Women, Peace, and security. Também foram selecionadas as reuniões cuja definição apresenta tópicos relacionados a estas duas agendas, a exemplo de *Children and armed conflict, with a focus on accountability for persistent perpetrators* e *Women and peace and security: gender practitioners deployed with UN peacekeeping operations*. Para mais informações, ver: SECURITY COUNCIL REPORT. **Arria formula meetings (1992-2016)**. 2016b. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

No que se refere à pasta CAAC, os Estados-membros desenvolveram uma metodologia de monitoramento das diretrizes expostas nas resoluções, que conta com: o estabelecimento do Grupo de Trabalho sobre Crianças e Conflitos Armados⁹⁴ (composto por Estados-membros do CSNU) e de um instrumento de Monitoramento e Relatos (MRM), conduzido pelo Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para as Crianças e os Conflitos Armados (OSRSG-CAAC). Existe, ainda, a produção da lista da infâmia (nomes das partes beligerantes que violam os direitos humanos), dos planos de ações (acordos firmados entre ONU e partes beligerantes) e o aceno dos Estados-membros de que sanções podem ser utilizadas contra os grupos que persistem na violação dos direitos das crianças. Esta arquitetura tem sido considerada uma forma assertiva de garantir o comprometimento dos Estados, num movimento de tentar evitar que as decisões aprovadas nos encontros formais careçam de medidas operacionais. Os desafios de implementação, contudo, persistem, principalmente diante dos aspectos políticos inerentes a um órgão composto somente por atores estatais, que, muitas vezes, avançam agendas de política externa particulares, como será discutido a seguir.

Quanto à agenda MPS, comparativamente à pasta CAAC, nota-se um número menor de instrumentos voltados à implementação das diretrizes. Como parte das medidas de implementação, o Secretário-Geral da ONU solicitou que os Estados cumpram com seus objetivos por meio do desenvolvimento de Planos Nacionais de Ação ou outras estratégias nacionais (ONU-CS, 2004a). Embora a declaração do Secretário-Geral não possua caráter obrigatório, sendo apenas uma sugestão para os Estados-membros, é crescente o número de países que aderem ao mecanismo de implementação nacional. Em 2016, 60 países tinham elaborado Planos Nacionais de Ação⁹⁵. Adicionalmente, os Estados concordaram com a criação de Unidades de Gênero dentro do Departamento de Operações de Paz e em missões políticas especiais, do cargo de Representante Especial do Secretário-Geral para Violência Sexual e de Unidades de Violência Sexual em alguns países afetados pelos conflitos. O CSNU também reforçou o papel do Tribunal Penal Internacional⁹⁶ como uma possível ferramenta para combater a impunidade, especialmente no caso de violência sexual, tendo concordado, em 2016, com a criação de um Grupo Informal de Especialistas sobre Mulheres, Paz e Segurança. Ressalta-se que

⁹⁴ Cabe lembrar que este grupo é mencionado na literatura de língua inglesa pelo nome *The Working Group on Children and Armed Conflict*.

⁹⁵ Para mais informações, sobre os países que elaboraram Planos Nacionais de Ação, ver: Women's International League for Peace and Freedom. PeaceWomen. National Action Plans for the Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace, and Security. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/member-states>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

⁹⁶ Um ponto interessante é que, embora três dos membros permanentes do Conselho de Segurança (EUA, China e Rússia) não sejam membros do TPI, eles não impediram a menção dessa instituição como uma ferramenta de implementação das provisões constantes na agenda Mulheres, Paz e Segurança.

este mecanismo é informal, ainda que tenha sido apresentado pelos Estados como um passo em direção à troca mais intensa de informações com atores da sociedade civil e agências das Nações Unidas (ONU-CS, 2015a). Assim como na agenda CAAC, a implementação das diretrizes expostas nas resoluções temáticas continua lenta, com momentos de oscilação entre maior e menor comprometimento dos Estados, aspectos também discutidos nas próximas páginas.

Tendo em mente o exposto, busca-se analisar a participação das duas coalizões de ONGs em função destes dois cenários. Além de elucidar as estratégias utilizadas, os estudos de caso têm o propósito de analisar em que medida a presença e envolvimento contínuo das coalizões com as temáticas estão relacionados com a consolidação institucional das agendas CAAC e MPS, seja em termos do conteúdo das decisões (teor das Resoluções e dos “Debates Abertos”) como das medidas operacionais adotadas (elaboração de instrumentos voltados à implementação dos compromissos firmados).

Com base na abordagem exposta no primeiro capítulo, sugere-se que as chances de as ONGs influenciarem as políticas de segurança internacional perpassam pela percepção, dos próprios ativistas, de que existem janelas de oportunidades à ação coletiva. Essa percepção estimula a elaboração de estratégias específicas, como a formação de coalizões, o enquadramento das questões e a mobilização em redes de advocacia. Em linhas gerais, a presente tese mostra que as estratégias das ONGs internacionais que trabalham no entorno das agendas CAAC e MPS do CSNU se manifestam, essencialmente, por meio da conjunção destes quatro elementos. Vale recordar, como previamente exposto, que não há intenção de eleger um número suficiente de variáveis que levariam à compreensão exaustiva acerca deste fenômeno. O objetivo, para este trabalho, é somar os potenciais explicativos das proposições teóricas de modo a oferecer uma base a partir da qual se torna possível analisar a relevância das estratégias das duas coalizões de ONGs num espaço tradicionalmente fechado.

Para cumprir os objetivos propostos nesta tese, analisam-se, como estudos de caso, a *Watchlist on Children and Armed Conflict* e o *NGO Working Group on Women, Peace and Security* (ambas, em inglês)⁹⁷. Para cada um deles, serão apresentadas: as estruturas de oportunidades políticas, incluindo os contextos político e normativo, as características centrais das coalizões, a utilização de recursos estratégicos-comunicativos e, por fim, a aproximação com parceiros situados dentro e fora dos espaços oficiais da ONU.

⁹⁷ Optou-se por manter as nomenclaturas em inglês por entendermos que esta tese é provavelmente um dos primeiros trabalhos de língua portuguesa sobre o assunto. Sendo assim, para facilitar o diálogo do conteúdo aqui exposto com as pesquisas pré-existentes, respeitou-se as nomenclaturas em inglês.

Quanto às estruturas de oportunidades, examinaram-se as dinâmicas que antecederam a inclusão das temáticas no CSNU, uma vez que a participação das ONGs nos debates de segurança não é automática, estando situada num contexto maior de transformações nos cenários de conflitos e mudanças no comportamento de atores estatais (a exemplo do Capítulo 2, sobre o CSNU). Atenção especial será dedicada aos incentivos (elaboração de políticas, tratados internacionais e mecanismos institucionais) que favoreceram a mobilização das coalizões, mesmo diante da resistência de alguns países-membros. Em seguida, apresentam-se a estrutura organizacional, as atividades centrais e a imagem veiculada pelos grupos. Verifica-se que a formação de coalizões é uma escolha estratégica, com a presença de ONGs internacionais que trabalhavam no entorno do CSNU em projetos das áreas humanitárias e de direitos humanos. Busca-se ressaltar, entre outros pontos, que a durabilidade destas coalizões é, por si só, um indicativo da percepção dos ativistas de que há espaço para a ação coletiva.

No que se refere ao enquadramento, busca-se identificar os recursos empregados pelos ativistas para potencializar suas demandas junto ao órgão. Exemplos dos conteúdos produzidos pelas coalizões (recomendações aos Estados, via de regra) serão resgatados como forma de ilustrar as formas de apresentação e formatação das ideias e princípios defendidos. Por fim, em relação à mobilização por meio de redes de advocacia, analisam-se os principais atores com os quais as ONGs internacionais buscaram estreitar laços. Para isso, enfoque é conferido aos momentos em que as coalizões e seus parceiros (delegações estatais e funcionários de agências e departamentos especializados) reconhecem e validam publicamente a parceria como sendo importante à promoção dos valores compartilhados.

Por fim, vale mencionar, a criação de mecanismos institucionais, a exemplo do instrumento de Monitoramento e Relato da agenda CAAC, é aqui entendida como resultados que não poderiam ser interpretados adequadamente sem as considerações feitas à atuação e pressão das ONGs no cenário de paz e segurança internacionais. Isso decorre do fato de que as medidas de promoção de direitos humanos adotadas pelo CSNU em relação às agendas CAAC e MPS impõem novas responsabilidades e restrições ao órgão, ampliando as possibilidades de os atores externos, inclusive os não estatais, supervisionarem seu comportamento e cobrarem por medidas de implementação das diretrizes adotadas.

Os próximos subitens, portanto, permitem a análise das dimensões estratégicas e normativas das táticas utilizadas por *Watchlist on Children and Armed Conflict* e *NGO Working*

Group on Women, Peace and Security. Busca-se, assim, apresentar os parâmetros para que seja possível aferir, neste estudo, as formas de influência das ONGs nas políticas de segurança internacional voltadas às temáticas CAAC e MPS. Por uma questão cronológica, inicia-se pela *Watchlist*, atentando às estratégias utilizadas para fomentar a discussão sobre CAAC, que até os anos 1990, não era um tópico tratado separadamente no domínio de paz e segurança internacionais.

CAPÍTULO 4 - A *WATCHLIST ON CHILDREN AND ARMED CONFLICT* E A AGENDA CRIANÇAS E CONFLITOS ARMADOS DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

O final dos anos 1990 pode ser considerado um divisor de águas no tratamento conferido ao tópico Crianças no âmbito do CSNU, uma vez que, até então, não se tratava de item temático da agenda de discussão dos Estados-membros (WESCHLER, 2015). Os primeiros sinais da necessidade de se discutir os impactos dos conflitos armados nas crianças como um tema específico do CSNU surgiram ao longo dos anos 1990. Especificamente, em 1998, o órgão adotou vários comunicados presidenciais⁹⁸, alertando sobre a vulnerabilidade a que grupos sociais estavam submetidos em contextos instáveis. Nesta ocasião, o órgão reconheceu, oficialmente, que estava dentre suas atribuições tratar desta temática. Um ano depois, em 1999, os Estados-membros oficializaram seu comprometimento com a questão por meio da adoção da Resolução 1261 (ONU-CS, 1999b), discutida mais à frente.

A *Watchlist on Children and Armed Conflict* (doravante, “*Watchlist*”) foi formalizada em 2001, momento em que o CSNU contava com duas resoluções sobre CAAC [Resolução 1261 (1999) e Resolução 1314 (2000)] e estava em vias de reafirmar seu compromisso com a adoção de uma terceira, a Resolução 1379 (2001). A *Watchlist* consiste em um grupo de ONGs internacionais das áreas de direitos humanos e humanitária, que uniu esforços com o propósito central de avançar os debates da agenda CAAC do CSNU. Com sede em Nova Iorque, opera por meio de um mandato institucional que prevê o fortalecimento da discussão sobre os impactos dos conflitos armados nas crianças. Desde sua criação, a coalizão tem sido convocada a participar de eventos Fórmula Arria e Debates Abertos, as principais vias utilizadas pelos Estados para discutir questões referentes a esta temática. Em termos numéricos, no período de 2001 a 2016, dos oito encontros Fórmula Arria realizados sobre o assunto, a *Watchlist* esteve presente em quatro (50%). Com relação aos demais encontros, um foi composto exclusivamente por funcionários da ONU, outro contou com a presença de um parceiro da *Watchlist* (*Partnerships for Protecting Children in Armed Conflict*) e há um sem especificação, apenas constando que membros da sociedade civil e ONGs estavam presentes (Apêndice C).

⁹⁸ O CSNU reiteradamente expressou preocupação com os ataques e uso da força contra civis, chamando atenção da comunidade internacional para a necessidade de pôr um fim a esse padrão de violência. Esse posicionamento pode ser observado antes da publicação da Resolução 1265 (1999), especificamente nos comunicados presidenciais S/PRST/1997/34 e S/PRST/1998/18 e nos registros dos encontros do CSNU realizados em janeiro (S/PV.3968) e fevereiro de 1999 (S/PV.2977). Para mais informações, ver: SECURITY COUNCIL REPORT. **Protection of civilians**. Disponível em: <<http://www.securitycouncilrepo rt.org/protection-of-civilians/>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

Com relação aos 26 Debates Abertos conduzidos sobre CAAC desde 1998, identificam-se quatro participações de representantes da *Watchlist* como palestrantes. A *Watchlist* se fez presente com o discurso de Bukeni Beck (ONU-CS, 2006a), com as participações orais de Jo Becker (ONU-CS, 2008a) e Kathleen Hunt (ONU-CS, 2008b) e com o pronunciamento de Julie Bodin (ONU-CS, 2015b). Além destes representantes oficiais, nota-se a convocação de outros membros da sociedade civil, como foram os casos de uma ex-criança-soldada de Uganda, Grace Akallo (ONU-CS, 2009a) e de ex-refugiados da Libéria, Wilmot Wungko, da Bósnia e Herzegovina, Eliza Kantardzic, e do Timor Leste, José Cabral (ONU-CS, 2002).

Os dados permitem verificar a primeira proposição teórica avançada nesta tese, ou seja, as ONGs se fazem presentes nas discussões sobre CAAC realizadas pelo CSNU. Se esta presença surte efeitos nas decisões dos Estados é a questão a ser debatida nas páginas que seguem. Após um breve histórico da evolução da temática Crianças no âmbito do sistema ONU, na década de 1990, ênfase será conferida à conjuntura normativa e aos aspectos institucionais que viabilizaram a entrada deste tema na agenda de segurança internacional. Em seguida, a subseção trata das dinâmicas interações entre Estados e atores não estatais, que funcionaram como incentivos (janelas abertas ao diálogo) e/ou obstáculos (resistência à inclusão do tema) às opções de ação coletivas. Serão apresentadas, também como parte deste estudo, as principais características da *Watchlist*, as ideias avançadas pelo grupo e as parcerias da coalizão com outros atores interessados na pauta de crianças e conflitos armados.

4.1 A CONJUNTURA NORMATIVA: DA DISCUSSÃO HUMANITÁRIA À AGENDA DE PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAL

O binômio crianças e conflitos armados nem sempre foi motivo de debate no âmbito internacional. Pelo contrário, a participação de crianças em situações de conflitos armados foi considerada, durante muito tempo, um aspecto das empreitadas militares, justificada como um elemento da experiência histórica de cada sociedade. Participar de embates, para muitas coletividades, era celebrado como um ato de nobreza e sacrifício, e muitas crianças foram consideradas heróis pelos feitos em campo de combate. Por conta disto, registros etnográficos mostram a dificuldade de traçar uma linha divisória entre a infância e a maioridade na vida militar até o século XX, sugerindo o envolvimento de crianças e adolescentes como guerreiros de suas tribos e, mais tarde, nos flancos das forças armadas (ROSEN, 2007, p. 297).

A ênfase nos aspectos negativos do fenômeno só ganhou proeminência na agenda de atores estatais e não estatais no cenário de pós-Guerra Fria, quando aumentou a preocupação

internacional com a intensificação de conflitos dentro dos Estados (BROCKLEHURST, 2010). Os relatos vitoriosos sobre as proezas militares começaram a ser substituídos por testemunhos acerca dos efeitos adversos da participação de crianças em zonas de conflitos, sobretudo no contexto das chamadas “novas guerras”, onde a natureza dos embates é predominantemente interna, com implicações políticas, sociais, religiosas e/ou econômicas, geralmente relacionadas à falência estatal em impor e garantir a ordem. Outra característica relevante, que reforçou o aspecto negativo da relação crianças e conflitos armados, foi o envolvimento de novos atores nos conflitos atuais - senhores de guerras rivais, líderes de facções, forças paramilitares e grupos criminosos organizados - que se envolvem no conflito em busca de interesses próprios (KALDOR, 2012). A partir da compreensão desses aspectos, o sujeito “Criança-Soldado” aparece como uma anormalidade, um efeito adverso dos conflitos contemporâneos, assumindo centralidade nos projetos de direitos humanos defendidos por grandes ONGs internacionais (ROSEN, 2007). Isso posto, o envolvimento das ONGs com o tema aparece de forma mais contundente na questão das crianças-soldado, particularmente por conta da resistência dos Estados a mudar o paradigma vigente, que permitia o recrutamento e participação das crianças em conflitos armados.

A mobilização de ONGs internacionais com a temática, assim, ocorre antes de o CSNU adotá-la como parte do vocabulário de segurança internacional. Um exemplo disto é a participação ativa de ONGs nos processos de elaboração e implementação da Convenção sobre Direitos das Crianças (1989) (doravante “Convenção”). Vale lembrar que uma das grandes conquistas da Convenção⁹⁹ foi a proibição do recrutamento e uso de menores em conflitos armados. Rachel Brett (1995), em particular, sustenta que a pressão das ONGs foi notável, principalmente com a formação de um Grupo Ad Hoc de ONGs para tratar do rascunho do que viria a ser o tratado internacional. Ela atribui às ONGs um papel relevante tanto na elaboração de partes substantivas dos artigos, como no desenvolvimento de aspectos procedimentais voltados ao monitoramento das diretrizes acordadas no texto internacional. Na ocasião, existia

⁹⁹ A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Convenção sobre Direitos da Criança em 20 de novembro de 1989 e, no ano seguinte, o documento foi oficializado como tratado internacional. O tratado foi ratificado por 196 países e somente os Estados Unidos não ratificaram a Convenção. Este documento estipulou medidas de proteção das crianças em uma série de questões, particularmente contra trabalho escravo, tortura e outros abusos. Apesar de ser o documento internacional sobre os direitos das crianças mais popular entre ativistas e acadêmicos, ele não foi o primeiro tratado a comprometer os Estados com esta temática. Uma tentativa mais antiga de apresentar os direitos das crianças como tópico de segurança internacional remete à publicação da Declaração de Genebra sobre os Direitos das Crianças (1924). Muito embora este tratado apresente somente cinco parágrafos, os direitos das crianças foram apresentados em relação a temas como alimentação, saúde, abrigo, trabalho, assistência emergencial, entre outros. A adoção da Declaração dos Direitos das Crianças, em 1954, pela Assembleia Geral, também foi outro passo na direção de aprofundar o debate.

consenso entre os Estados acerca da necessidade de diretrizes para coibir as violações; contudo, o limite etário foi ponto de discordância entre os países. Os Estados acabaram por estipular a idade de 15 anos para o envolvimento em disputas armadas, ao invés de 18, como queriam as ONGs internacionais envolvidas no debate (BECKER, 2013). Sobre o assunto, o artigo 38 da Convenção definiu que:

Os Estados-partes adotarão todas as medidas possíveis, a fim de assegurar que todas as pessoas que ainda não tenham completado quinze anos de idade não participem diretamente de hostilidades. Os Estados-partes abster-se-ão de recrutar pessoas que não tenham completado quinze anos de idade para servir em suas forças armadas. Caso recrutem pessoas que tenham completado quinze anos, mas que tenham menos de dezoito anos, deverão procurar dar prioridade ao de mais idade (Artigo 38, parágrafos 2 e 3).

Com a finalidade de monitorar o estágio de cumprimento das disposições contidas neste tratado internacional, foi criado o Comitê dos Direitos das Crianças (doravante, “Comitê”) composto por 18 peritos independentes (ONU-AG, 1989, artigo 43). À ocasião, como relembra Brett (1995, p. 101, tradução nossa): “as organizações não governamentais (em especial *Radda Barnen* e o *Friends World Committee for Consultation*) recusaram-se a aceitar o fracasso como definitivo e persuadiram o Comitê dos Direitos da Criança a reconsiderar a questão”¹⁰⁰. O fracasso, neste caso, remetia ao estabelecimento do limite etário de 15 anos na Convenção, e não de 18 anos, para o recrutamento e a participação de menores em disputas armadas.

Como parte da segunda sessão do Comitê, realizada em 1992, este órgão optou pela realização de uma discussão geral sobre a relação “crianças e conflitos armados” (Breen, 2003, p. 461). Uma vez mais, as ONGs desempenharam um papel significativo neste momento, sendo as responsáveis por “disseminar ideias, coordenar com as agências intergovernamentais e outras partes interessadas na questão e lembrar aos governos das situações em que o recrutamento de menores de idade ocorre”¹⁰¹ (Brett, 1995, p. 101, tradução nossa). As ONGs e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) acompanharam as discussões dedicadas ao tópico, tarefa que foi permitida pelo artigo 45 da Convenção:

A fim de incentivar a efetiva implementação da Convenção [...] O Comitê poderá convidar as agências especializadas, o Fundo das Nações Unidas para a Infância e outros órgãos competentes que considere apropriados a fornecer assessoria especializada sobre a implementação da Convenção em matérias correspondentes a seus respectivos mandatos. O Comitê poderá formular

¹⁰⁰ *The NGOs (in particular Radda Barnen and the Friends World Committee for Consultation) refused to accept this failure as final and persuaded the Committee on the Rights of the Child (the expert body set up to oversee the implementation of the Convention) to take up the issue.*

¹⁰¹ [...] *initiating ideas, co-ordinating with the intergovernmental agencies and others concerned about the issue and reminding governments of the realities of the situations in which under-age recruitment occurs.*

sugestões e recomendações gerais com base nas informações recebidas [destes atores] (ONU-AG, 1989, artigo 45).

Durante os 38º e 39º encontros do Comitê, realizados em 5 de outubro de 1992, Brett (1995) relembra, algumas ONGs internacionais, tais como *Friends' World Committee for Consultation*, *Institut Henri-Dunant*, *International Catholic Child Bureau*, *International Council of Voluntary Agencies* e *International Save the Child*, participaram da discussão. “As ONGs formulavam recomendações e compartilhavam dados com o Comitê, defendendo a melhoria das normas existentes e o desenvolvimento de padrões mais duros para garantir a proibição da utilização de crianças-soldado” (BRETT, 1995, p. 461). Ou seja, as ONGs, ainda que não tivessem o direito de sentar à mesa de negociação com as delegações estatais, trabalharam no sentido de oferecer relatórios e recomendações, buscando conscientizá-los a proibir a utilização de menores de 18 anos.

Em prosseguimento à discussão, o Comitê decidiu estabelecer um grupo de trabalho composto por alguns de seus membros, que ficaram responsáveis pela submissão de um conjunto de propostas finais sobre a problemática. Segundo Breen (2003), as recomendações deveriam ser apresentadas na seguinte sessão regular do Comitê, planejada para ocorrer em janeiro de 1993. Nesta ocasião, o Comitê recomendou “à Assembleia Geral, de acordo com o artigo 45 (c) da Convenção sobre os Direitos da Criança, que solicitasse ao Secretário-Geral a elaboração de um estudo abrangente sobre o impacto dos conflitos armados nas crianças” (BREEN, 2003). A pesquisa teria o propósito de realçar possíveis formas de garantir a proteção das crianças contra os efeitos negativos dos conflitos armados.

Com base nessa recomendação, a Assembleia Geral adotou a resolução A/RES/48/157, por meio da qual autorizou o Secretário-Geral a nomear um especialista independente para o desenvolvimento do estudo – posto este que foi assumido por Graça Machel, ex-Ministra da Educação de Moçambique. Em 1996, como resultado de dois anos de trabalho de campo, a Assembleia Geral recebeu o relatório “Impactos dos Conflitos Armados sobre Crianças” – o Relatório Machel (ONU-AG, 1996). Neste estudo, Machel descreveu os impactos devastadores das guerras nas meninas e meninos, e enfatizou que aproximadamente dois milhões de crianças tinham sido mortas na década anterior. O relatório também destacou a questão das crianças-soldado, o abuso sexual de jovens combatentes e clamou pelo fim do uso de menores como soldados (indivíduos com menos de 18 anos). O texto, por fim, fez referência à necessidade de medidas de prevenção de conflitos, chamando a atenção para a urgência de garantia do bem-estar das crianças e

insistindo no desenvolvimento socioeconômico como parte dos esforços para acabar com a insegurança.

No que concerne ao sujeito Criança-Soldado, o Relatório Machel preencheu essa imagem com significados e características particulares. A figura remete às experiências de menores que são recrutados à força ou que se envolvem na guerra de maneira “voluntária” por conta de relações de poder desiguais. Essas crianças ficam suscetíveis a traumas psicológicos decorrentes de trabalho forçado, abuso sexual, uso de drogas, espionagem e assassinato forçado de membros da família, amigos e vizinhos. Embasado pela legislação internacional, de tradição normativa ocidental, o relatório sugere que a comunidade internacional tem o dever de agir, de modo a garantir a proteção desse grupo vulnerável.

A importância do Relatório Machel para a criação da agenda CAAC foi enfatizada por vários estudos, entre os quais Hudson (2010), True-Frost (2007) e Macfarlane e Khong (2006). Eles notam que, ao expor as dimensões do problema, bem como as consequências negativas à paz duradoura, o Relatório Machel criou um referencial que permitiu aos países-membros do CSNU se engajarem com a problemática (MACFARLANE; KHONG; 2006, p. 204). Além disso, a associação crianças e conflitos armados passou a apresentar, de certa forma, um selo de aprovação da ONU, tendo sido apresentada num documento produzido a pedido da Assembleia Geral.

Um segundo ponto de fundamental importância à consolidação do tema Crianças como um assunto de segurança internacional foi a criação, em 1998, do cargo de Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para as Crianças e os Conflitos Armados. Para ocupar o posto, o então Secretário-Geral, Kofi Annan, nomeou Olara Otunnu, ugandês, que à época trabalhava como presidente da ONG *International Peace Academy* e tinha experiência prévia com projetos nas áreas de prevenção e reconstrução de conflitos. Amparado pelo mandato institucional, Otunnu utilizou extensamente as conclusões do Relatório Machel para persuadir os Estados-membros do CSNU a dedicar atenção ao problema das crianças vítimas dos conflitos armados. De acordo com o Entrevistado 2, “foi Otunnu que colocou o assunto Crianças na agenda do CSNU” (informação pessoal)¹⁰².

O acesso de Otunnu ao CSNU foi intermediado por Portugal, quando o país ocupava a presidência do órgão. O embaixador português Antônio Monteiro solicitou uma reunião informal com os membros do CSNU, no dia 11 de junho de 1998, que contaria com a presença do OSRSG-

¹⁰² Entrevista realizada por e-mail (tamyarebelo@gmail), em 2015.

CAAC. A França reforçou a importância das informações que seriam compartilhadas por Otunnu. Poucos dias após o encontro informal, em 29 de junho de 1998, o CSNU realizou o primeiro Debate Aberto sobre CAAC, desta vez oficializando o interesse pela temática. De acordo com o *Security Council Report* (2006b), a “descrição [de Otunnu] sobre o impacto dos conflitos atuais nas crianças convenceu o Conselho a realizar o primeiro debate [no formato Debate Aberto] sobre Crianças e Conflitos Armados alguns meses depois”.

O reconhecimento, pelos Estados-membros, do envolvimento das ONGs nesta fase de construção do tema Crianças como item de segurança internacional é perceptível quando da realização do Debate Aberto sobre a temática (1998). Especificamente, representantes de missões estatais reconheceram a formação da *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*¹⁰³, um grupo de ONGs internacionais que tinha o objetivo central de convencer os Estados a estipular, no texto do Protocolo Opcional para a Convenção sobre Direitos das Crianças¹⁰⁴, o limite de 18 anos como o mínimo exigido para o recrutamento e a participação de indivíduos em conflitos armados (BECKER, 2013, p. 16). A coalizão formalizou suas atividades um dia antes do primeiro Debate Aberto sobre CAAC (1998), mas seus membros – incluindo *Human Rights Watch* e *Save the Children* – tinham contato mais próximo com algumas delegações estatais desde meados da década de 1990.

Estudos¹⁰⁵ divulgados por membros da *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers* apresentavam evidências da utilização sistemática de crianças como combatentes. As pesquisas apontavam os efeitos a longo prazo da violência perpetrada, com consequências negativas para a reconstrução dos pilares socioeconômico e político, bem como implicações para a saúde mental dos indivíduos. Os argumentos apresentados pelos participantes desta coalizão, portanto, reforçavam os achados do Relatório Machel, sendo mais uma evidência aos Estados acerca da importância da questão a ser tratada. Os discursos dos representantes de Bangladesh,

¹⁰³ Com o intuito de fomentar um quadro normativo para reverter a participação de crianças em conflitos armados, algumas ONGs reconhecidas internacionalmente se uniram, em maio de 1998, numa aliança que ficou conhecida como Coalizão para Acabar com o Uso de Crianças-Soldados (*Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*, em inglês). Inicialmente, o grupo foi composto por seis grandes ONGs: *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, *International Federation Terre des Hommes*, *Jesuit Refugee Service*, *The Quaker United Nations Office* (Geneva), e *Save the Children*.

¹⁰⁴ Em maio de 2000, a Assembleia Geral adotou o Protocolo Opcional para a Convenção sobre Direitos da Criança, alterando o limite etário para a participação direta em conflitos armados e recrutamento compulsório de 15 para 18 anos. Em casos de alistamento voluntário às forças armadas nacionais, ficou estabelecido o limite etário de 16 anos, após o consentimento dos pais ou de tutores legais. Nas situações de forças não estatais, o Protocolo proíbe qualquer tipo de recrutamento, voluntário ou não, de menores de 18 anos.

¹⁰⁵ Alguns destes estudos são: JAFFRÉ, Françoise. **The use of children as soldiers in Africa: a country analysis of child recruitment and participation in armed conflict.** Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, 1999; ALFREDSON, Lisa. Sexual exploitation of child soldiers: an exploration and analysis of global dimensions and trends. **Child Soldiers Newsletter**, 2001, p. 1-9.

Canadá, Grã-Bretanha e Namíbia, por exemplo, enfatizaram as contribuições substantivas das ONGs para as discussões que antecederam a publicação da Resolução 1261 (1999) (Quadro 3). É importante notar que nenhuma delegação insinuou, neste momento, prudência ou cautela quanto ao envolvimento das ONGs internacionais nas conversações em andamento. Pelo contrário, como mostra o Quadro 3, nota-se o interesse de algumas missões estatais em colaborações futuras.

Quadro 3 - Menções às ONGs no Debate Aberto realizado em 29 junho de 1998 sobre o tema Crianças

PAÍS	PRONUNCIAMENTO
Bangladesh	As organizações não governamentais e outros atores da sociedade civil [...] podem desempenhar um papel de liderança e prevenir o sofrimento das crianças [...] esperamos que as consultas com nossos parceiros não governamentais aconteçam com mais frequência.
Canadá	Nós precisamos continuar colaborando com essas organizações que, no campo, estão na linha de frente tentando encontrar [medidas] de proteção e de necessidades de assistência às crianças afetadas e suas comunidades.
China	[...] os membros do Conselho tiveram um diálogo produtivo com as organizações não governamentais. Nós apreciamos os esforços feitos por organizações não governamentais nesse campo. Nós esperamos fortalecer ainda mais a cooperação das Nações Unidas com essas organizações.
Grã-Bretanha	As organizações não governamentais possuem um papel vital ao colocar diante do Conselho informações que podem servir como um aviso prévio para impedir uma crise.
Namíbia	Nós reconhecemos o papel desempenhado por organizações não governamentais nesse assunto. O encontro Arria, que tivemos com as organizações não governamentais ontem, é o início de um importante diálogo entre a sociedade civil e o Conselho de Segurança. Esse diálogo deve continuar.

Fonte: Adaptado de ONU-CS, 1998.

Após este Debate Aberto (1998), o presidente do CSNU publicou uma nota com o posicionamento coletivo dos países-membros em relação à problemática. Além de reconhecer a gravidade da situação das crianças em situações instáveis, ele condenou “fortemente o ataque a crianças em conflitos armados, inclusive sua humilhação, brutalização, abuso sexual, sequestro, deslocamento forçado, bem como o seu recrutamento e uso em hostilidades em violação ao direito internacional” (ONU-CS, 1998b). Na ocasião, a relação das situações das crianças com a agenda de segurança é estabelecida, tanto que, no ano seguinte, o órgão adotou o primeiro documento a compor o quadro normativo do CSNU voltado a esse assunto, a Resolução 1261 (1999). Sendo assim, é nesse momento que se observa um compromisso mais contundente do órgão com um portfólio específico para tratar da associação “crianças e conflitos armados”.

Nesta fase inicial, cabe notar, a preocupação central do CSNU, esboçada na Resolução 1261 (1999), foram os impactos dos conflitos armados nas crianças. Os membros reconheceram

a utilização sistemática de crianças-soldado, em clara violação ao direito internacional, e a insegurança nos campos de refugiados, onde menores ficavam suscetíveis a violações físicas e mentais. Pautando-se neste cenário, o órgão instou forças nacionais e outras partes beligerantes a cessar a utilização de crianças-soldado e implementar medidas para protegê-las. Este apelo foi baseado em compromissos pré-existentes, como a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho sobre a Proibição e Ação Imediata para Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil (1999), o Estatuto do Tribunal Penal Internacional, que identifica o uso de crianças em conflitos como crime de guerra, e a Convenção sobre Direitos da Criança (1989).

De forma inédita, os temas de paz e segurança internacionais, outrora separados das matérias relativas aos direitos das crianças, foram entrelaçados. O que é bastante significativo neste processo é a transição de uma abordagem humanitária e de direitos humanos para uma linguagem de segurança. Ao focar nas violações cometidas contra crianças em situações de disputas armadas e as consequências adversas para a manutenção da paz, o CSNU buscou traçar linhas que permitiram o tratamento do assunto como parte de suas atribuições, como discutido mais à frente. Essa mudança, de certa forma, tornou possível a um órgão que se concentrou, historicamente, nos aspectos das disputas interestatais, o engajamento com uma temática não tradicional.

Outro ponto importante a ser extraído dessa conjunção de relatos é o interesse de atores diversos (estatais e não estatais) nos esforços para o aprofundamento da relação entre crianças e conflitos armados. As dinâmicas que levaram à produção do Relatório Machel, bem como à criação do cargo do OSRSG-CAAC, confluíram na emergência da pasta CAAC no domínio do CSNU (MACFARLANE; KHONG, 2006, p. 205; TRUE-FROST, 2007, p. 169). Estes aspectos, em particular, indicam o surgimento de um ambiente favorável à inclusão de uma discussão que, até então, era incomum no âmbito do órgão. De um lado, o Relatório Machel marca a passagem de uma abordagem humanitária para a percepção da problemática através do prisma de segurança internacional. De outro, a criação do cargo do OSRSG-CAAC permitiu a apresentação do assunto aos Estados-membros do CSNU. Em meio a esses desdobramentos, a Resolução 1261 (1999) é adotada, configurando a primeira manifestação do interesse do órgão com uma abordagem especificamente para tratar da relação crianças e conflitos armados.

Quadro 4 - Evolução da agenda Crianças e Conflitos Armados

Res. 1261	Res. 1314	Res. 1379	Res. 1460	Res. 1539	Res. 1612	Res. 1882	Res. 1998	Res. 2068	Res. 2143	Res. 2225
1999	2000	2001	2003	2004	2005	2009	2011	2012	2014	2015

Fonte: elaboração própria

Embora seja possível revelar o interesse do CSNU quanto às experiências das crianças vítimas das guerras (totalizando 11 resoluções sobre CAAC, em 2016), a prática de tomar decisões referentes a esse tipo de assunto não passou incólume a críticas dos próprios países-membros, ponto discutido a seguir.

4.2 OS CONTEXTOS POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Ao considerar o conteúdo das duas primeiras resoluções sobre CAAC, pode-se notar um esforço do CSNU no sentido de estabelecer a conexão entre o tópico Crianças e o linguajar de segurança internacional. Na Resolução 1261 (1999), por exemplo, o CSNU identifica a questão de crianças e conflitos armados como uma prioridade global e considera sua responsabilidade na discussão da problemática. Logo na primeira provisão, o órgão “manifesta a sua profunda preocupação com o impacto nocivo e generalizado dos conflitos armados nas crianças e as consequências a longo prazo que isso tem para a paz duradoura, a segurança e o desenvolvimento”¹⁰⁶ (ONU-CS, 1999b, tradução nossa). Em seguida, a proteção dos direitos das crianças é apresentada como uma forma efetiva de assegurar a promoção da paz, como se nota na sétima provisão: [o CSNU] “Insta todas as partes em conflitos armados a assegurarem que a proteção, o bem-estar e os direitos das crianças sejam tidos em conta durante as negociações de paz e durante todo o processo de consolidação da paz na sequência do conflito” (ONU-CS, 1999b, tradução nossa)¹⁰⁷.

Seguindo lógica parecida, a Resolução 1314 (2000), a segunda aprovada, recorre à abordagem de proteção dos direitos das crianças, fazendo referência às responsabilidades do CSNU de intervir em questões que ameacem à paz e à segurança internacional. Consta que o órgão condena a intenção deliberada de atacar crianças em situações de conflito armado e o

¹⁰⁶ *Expresses its grave concern at the harmful and widespread impact of armed conflict on children and the long-term consequences this has for durable peace, security and development.*

¹⁰⁷ *Urges all parties to armed conflicts to ensure that the protection, welfare and rights of children are taken into account during peace negotiations and throughout the process of consolidating peace in the aftermath of conflict.*

impacto nocivo e generalizado dos conflitos armados nas crianças e das consequências a longo prazo que isso tem para a paz, a segurança e o desenvolvimento duradouros (ONU-CS, 2000a, tradução nossa).¹⁰⁸ Ainda, na Resolução 1314 (2000), o órgão:

Ressalta a necessidade de todas as partes interessadas cumprirem as disposições da Carta das Nações Unidas e das normas e princípios do direito internacional, em especial o direito internacional humanitário, os direitos humanos e os refugiados, e aplicar plenamente as decisões pertinentes do Conselho, e recordando as disposições pertinentes relativas à proteção das crianças contidas na Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho sobre a Proibição e Ação Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional e a Convenção de Ottawa sobre a proibição de uso, armazenamento, produção e transferência das minas antipessoal e sobre a sua destruição (ONU-CS, 2000a, tradução nossa).¹⁰⁹

A partir dos trechos extraídos das duas primeiras resoluções sobre CAAC, percebe-se um duplo esforço do CSNU: primeiro, no sentido de realçar a importância da problemática em termos do repertório de segurança internacional e, segundo, com vistas a legitimar sua atuação com referências a normas internacionais existentes. A abordagem centrada nos direitos humanos e humanitários aparece, portanto, intimamente conectada às práticas de cumprimento de um mandato institucional voltado à garantia da paz e segurança internacionais. Se, de um lado, a adoção de resoluções sobre CAAC colocou em evidência uma visão ampliada de segurança internacional, de outro, ela provocou reações, nem sempre favoráveis, dos países-membros do órgão. Assim, observa-se que a maneira pela qual o CSNU apresentou as primeiras ponderações sobre a problemática serviu para orientar suas ações, mas, também, para tentar dirimir algumas das críticas relativas à inclusão de expressões de direitos humanos no vocabulário de segurança internacional.

Uma das principais críticas à incorporação do tema Crianças no CSNU foi relacionada à distribuição de competências entre os órgãos das Nações Unidas. Durante o primeiro Debate Aberto sobre CAAC (1998), as delegações do Brasil (membro não permanente) e da China

¹⁰⁸ *Reaffirms its strong condemnation of the deliberate targeting of children in situations of armed conflict and the harmful and widespread impact of armed conflict on children, and the long-term consequences this has for durable peace, security and development.*

¹⁰⁹ *Underlining the need for all parties concerned to comply with the provisions of the Charter of the United Nations and with the rules and principles of international law, in particular international humanitarian, human rights and refugee law, and to implement fully the relevant decisions of the Security Council, and recalling the relevant provisions on the protection of children contained in International Labour Organization Convention No. 182 on the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour, the Rome Statute of the International Criminal Court and the Ottawa Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction.*

(membro permanente) reforçaram pontos relativos à divisão de tarefas e à coordenação entre os órgãos da ONU.¹¹⁰

Representante do Brasil: [...] o papel do Conselho de Segurança nesse contexto deve ser colocado em uma perspectiva mais ampla, que possibilitará uma coordenação proveitosa, de reforço mútuo, com os trabalhos da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social, que devem ter suas competências e responsabilidades preservadas [...] Estamos convencidos de que tanto a Assembleia Geral como o Conselho Econômico e Social têm um papel importante e, de fato, insubstituível em relação a algumas tarefas que o Representante Especial do Secretário-Geral mencionou [...] (ONU-CS, 1998a, tradução nossa).¹¹¹

Representante da China: A China sempre conferiu grande importância à questão da proteção de crianças e tem participado ativamente nas deliberações sobre essa questão nos órgãos como a Assembleia Geral. Nós também apoiamos o trabalho do Embaixador Otunnu. Estamos a favor da emissão de uma nota presidencial pelo Conselho de Segurança sobre a questão das crianças afetadas pelos conflitos armados, de modo a demonstrar a importância que o Conselho confere a esse ponto. Ao mesmo tempo, acreditamos que uma vez que a proteção das crianças envolve uma série de questões, a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social são fóruns mais apropriados para levar adiante deliberações mais completas e profundas (ONU-CS, 1998a, tradução nossa).¹¹²

A relevância destes trechos encontra-se nas preocupações de ambas as delegações com a possibilidade de duplicação de tarefas dentro do sistema ONU, uma vez incorporada a pasta Crianças no CSNU. Na ocasião, tanto o Brasil como a China reconheceram que o CSNU deveria agir para garantir o acesso de assistência humanitária aos envolvidos em conflitos armados e de atentar a que as partes em conflito observem suas obrigações perante o direito internacional humanitário e os direitos humanos. O representante brasileiro, Ministro Celso Amorim, e o representante chinês, Sr. Qin Huasun, ressaltaram, porém, a necessidade de manutenção das competências e responsabilidades dos órgãos que trabalhavam com a temática, principalmente Assembleia Geral e Conselho Econômico e Social (ONU-CS, 1998a). Extraí-se, como parte dos argumentos apresentados, a ideia de

¹¹⁰ Cabe notar que a China repetiu essas mesmas palavras durante o segundo Debate Aberto, em 2000.

¹¹¹ [...]the role of the Security Council in this context must be placed in a wider perspective that will allow for fruitful and mutually reinforcing coordination with the General Assembly and the Economic and Social Council, whose competence and responsibilities must be preserved. [...]We are convinced that both the General Assembly and the Economic and Social Council have an important and, indeed, an irreplaceable role to play in relation to some tasks the Special Representative mentioned [...].

¹¹² China has always attached great importance to the question of protecting children and has actively participated in the deliberations on this question in bodies such as the General Assembly. We also support the work of Ambassador Otunnu. We are in favour of the Security Council's issuing a presidential statement on the question of children affected by armed conflict, so as to demonstrate the importance that the Council attaches to this matter. At the same time, we believe that since the protection of children involves a wide range of issues, the General Assembly and the Economic and Social Council are the appropriate forums to carry out more comprehensive, fuller and more in-depth deliberations on this question.

que o desenho institucional, que faz referência à divisão de trabalho no seio da instituição, é parte integral do bom desempenho do órgão.¹¹³

O que cabe registrar são as reações à incorporação da agenda CAAC no âmbito do CSNU. De acordo com os referidos discursos, observa-se a ênfase das duas delegações no comprometimento com o princípio humanitário, mas sempre tendo em mente o papel de outros órgãos da ONU. Esses argumentos indicam um certo desconforto dos membros com essa nova linha de atuação, desconforto este que pode ser ainda maior a países que não conseguem participar ativamente dos processos de tomada de decisão política, como afirma Ghisleni (2011). Para este autor, existe o temor, para alguns membros, de o CSNU transformar-se, com o passar dos anos, num poder “quase legislativo” (GHISLENI, 2011, p.186). O receio justificaria-se pela assimetria das relações que pautam os métodos de trabalho do órgão. Como visto, as decisões do CSNU, além de refletirem os interesses dos cinco permanentes, não precisam do aval dos membros que estão de fora da composição. Além disso, a atuação no que concerne às questões que tangenciam a agenda de direitos humanos, como é caso da CAAC, abriria espaço a um exercício de poder do CSNU sem limites, visto que as decisões, vinculantes a todos os membros da ONU, poderiam ser aplicadas antes, durante e depois dos conflitos armados.

Um contraponto interessante a esses temores foi o discurso do representante da delegação japonesa, durante o mesmo evento (o Debate Aberto sobre CAAC, 1998). Além de defender a inclusão do tópico Crianças na agenda de segurança internacional, o país manifestou sua intenção de contribuir financeiramente para a criação de mecanismos que viabilizassem o avanço das negociações sobre CAAC, em consonância com os termos de direitos humanos e humanitários. No seu discurso, o representante da delegação japonesa, Sr. Owada, parabenizou o CSNU por discutir as necessidades humanitárias das crianças em vista das situações de conflitos armados e sinalizou, ainda, que o órgão deveria demonstrar sua determinação para colocar a questão no centro das estratégias de prevenção de conflitos e construção pós-conflito. Outro ponto ressaltado pelo Japão foi a urgência de se proibir o recrutamento de crianças e da

¹¹³ Nesse sentido, pode-se esperar que alguns Estados identifiquem a aquisição de tarefas historicamente sob responsabilidade da Assembleia Geral e/ou do Conselho Econômico e Social como um comportamento disfuncional da instituição. Barnett e Finnemore (2004) notam que as burocracias internacionais são criadas para organizar as ações coletivas no cenário global. Para tanto, elas funcionam por meio de princípios organizacionais, a exemplo da hierarquia, especialização, divisão de tarefas e centralidade das regras. A existência da instituição está, portanto, atrelada aos procedimentos operacionais, que, se respeitados, supostamente garantem respostas mais eficazes às demandas de seus membros e do ambiente em que atuam. De acordo com os autores, tais organizações podem desviar de seus propósitos iniciais, apresentando um comportamento disfuncional ou patológico. A inobservância da divisão de tarefas, comportamentos ritualizados e/ou excessiva compartimentalização de funções ilustram o que eles entendem por desvio funcional.

maior coordenação do sistema ONU neste assunto. Para tanto, o país anunciou publicamente a contribuição de US\$ 100,000 dólares para o Escritório do OSRSG-CAAC, colocando-se também à disposição para realizar um simpósio internacional em Tóquio para tratar especificamente desta problemática (ONU-CS, 1998a).

De um lado, é possível perceber a atenção de países como o Brasil e a China aos limites do mandato do CSNU. As falas dos representantes destes países no Debate sobre CAAC (1998) realçaram o receio com um possível transbordamento das funções do órgão, uma vez que o item Crianças fora tradicionalmente afeito ao âmbito econômico e social. Por outro lado, há o reconhecimento, pelo Japão, de que o mesmo tópico precisa ser tratado nos debates do órgão, uma vez que “os membros do Conselho entendem que esta situação tem implicações profundas para o problema da manutenção da paz e segurança internacionais e, logo, demanda atenção urgente do Conselho” (ONU-CS, 1998a).

Como esperado, principalmente em se tratando de um órgão político, a inclusão do tópico Crianças não passou despercebida pelos membros da instituição. Muito pelo contrário, os posicionamentos distintos evidenciam interesses particulares¹¹⁴ e preocupações dos Estados no que se referem às atribuições do CSNU, debates que perduram até os dias atuais (como discutido no Capítulo 2). A despeito das ponderações feitas por alguns países, o órgão se comprometeu a tratar das práticas abusivas perpetradas contra crianças em países/regiões afetadas por conflitos armados. Este é um ponto particularmente relevante nesta análise: as recomendações puramente militares não são mais entendidas como as únicas capazes de tratar das situações de conflitos contemporâneas. Essa ideia vai sendo fortalecida nas sucessivas resoluções sobre CAAC, porém, quase sempre, mediante algumas resistências dos países-membros, sejam eles permanentes ou eleitos.

De 1999 até o final de 2016, observou-se que as discordâncias entre os países foram mais por questões procedimentais do que pela existência da agenda em si. Como exemplo, um aspecto sensível a alguns Estados é a elaboração da “lista da infâmia”. No terceiro documento sobre CAAC, a Resolução 1379 (ONU-CS, 2001a), o CSNU autorizou a

¹¹⁴ No caso do Japão, por exemplo, o país é citado por Dedring (2004) como sendo um dos países que adotou o conceito de Segurança Humana como parte de suas atividades na cadeira de membro não permanente das Nações Unidas, no período de 1997 a 1998. O país, neste sentido, avançou a proposta de que o CSNU deveria conduzir suas ações, principalmente por conta de reincidência de conflitos internos e guerras civis, tendo em vista as necessidades dos indivíduos. Em grande medida, são ideias parecidas com as expostas pelo Canadá sob a liderança do Primeiro Ministro Canadense Lloyd Axworthy (vide Capítulo 2). O posicionamento japonês, de forma particular, centrou-se na definição de segurança pela conquista de uma vida sem medo e com liberdade de escolhas. Ao avançar esta concepção, o Japão reforçou a significância de medidas de proteção a civis em situações de conflitos armados como elementos integrais das preocupações básicas de segurança internacional. A operacionalização desta abordagem incluía, por exemplo, “as dimensões físicas de proteção e não meramente conotação legal ou política” (DEDRING, 2004, p. 61).

elaboração de uma lista com os nomes das partes que recrutam e usam crianças. Essa lista é anexada aos relatórios periódicos emitidos pelo Secretário-Geral sobre a temática. Embora importante, a estratégia “nomear e envergonhar” (*naming and shaming*, em inglês) – neste caso, a elaboração das listas com os nomes dos violadores e sua exposição à comunidade internacional –, limitou-se, inicialmente, a situações que estavam na agenda do órgão. Países que não constavam na agenda ficaram livres do escrutínio da ONU, que é feito pela equipe do Escritório do OSRSG-CAAC¹¹⁵.

Nos últimos anos, contudo, os países têm discutido a viabilidade da elaboração de uma segunda lista (Anexo II), com os nomes das partes beligerantes que violam direitos das crianças, mas que não estão na agenda oficial do CSNU. Rússia e China deixaram claro seu desconforto com o Anexo II, argumentando que se trata de uma tentativa de colocar questões na agenda do CSNU pela “porta de trás” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2006a). Rússia e Grã-Bretanha possuem interesses nacionais para ter reservas quanto ao Anexo II: Chechênia e Irlanda do Norte foram listadas em 2003 e 2004, mas ambos foram excluídos da lista em 2005 graças ao *lobby* de Rússia e Grã-Bretanha. Essa dinâmica corrobora a percepção corrente de que os interesses particulares de cada país são centrais nas discussões do CSNU, dificultando a observação imparcial das diretrizes expostas nas resoluções sobre CAAC.

Alguns desenvolvimentos institucionais, por outro lado, evidenciam pontos de concordância entre os membros e parecem ter criado janelas de oportunidades à mobilização de ONGs, favorecendo sua articulação em torno da agenda CAAC. Duas mudanças procedimentais são notáveis neste sentido. Em 2005, por meio da Resolução 1612 (ONU-CS, 2005), o CSNU autorizou a criação do Grupo de Trabalho sobre Crianças e Conflitos Armados (*Working Group on Children and Armed Conflict*, em inglês e, doravante, “Grupo de Trabalho sobre CAAC”). Trata-se de um órgão subsidiário, com responsabilidade para revisar os relatórios sobre violações cometidas contra crianças entregues pelo Secretário-Geral, bem como avaliar o progresso na implementação dos planos de ação e fazer recomendações ao CSNU sobre as ações a serem tomadas. Cabe notar que esse grupo é composto pelos 15 membros do CSNU, o que supostamente facilita a adoção das recomendações submetidas por eles ao órgão.

Com grande parte dos debates sobre CAAC conduzidos neste órgão subsidiário, as possibilidades de os ativistas se relacionarem com os tomadores de decisão foram

¹¹⁵ O Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para as Crianças e os Conflitos Armados, liderado pelo Representante Especial, é subordinado ao Secretário-Geral e provê informações para a publicação dos relatórios anuais sobre CAAC.

diversificadas. Os métodos de trabalho deste mecanismo não são publicados, a pedido dos presidentes, mas as diretrizes gerais foram estabelecidas em um adendo – similar a um manual de ação – intitulado *Options for possible actions by the CAAC Working Group of the Security Council*. Dentre os procedimentos do Grupo de Trabalho sobre CAAC no pilar “Monitoramento”, encontra-se uma referência explícita à organização de sessões informais com especialistas de fora do grupo, nomeadamente “representantes da sociedade civil e da academia” (ONU-CS, 2006b).

Na prática atual do Grupo de Trabalho sobre CAAC, os países que ocupam a presidência também são os países-líderes que “seguram a caneta” (*penholders*, em inglês). Ou seja, são os países responsáveis pela elaboração dos rascunhos, possuem maior voz nos debates e submetem as resoluções à votação. O termo *penholder* foi oficializado pelo representante de Portugal como referência aos “membros do Conselho que iniciam e lideram o processo informal de esboço da resolução” (SIEVERS; DAWS, 2014, p. 267). Antigamente, poucos países tinham condições de disputar esse cargo em virtude da necessidade de conhecimento técnico sobre o assunto, bem como recursos pessoais e financeiros, para a rápida submissão do esboço. Face aos diversos assuntos abordados na rotina de trabalho do CSNU, alguns países eleitos passaram a alternar com os cinco membros permanentes a tarefa de elaboração dos rascunhos das resoluções. De acordo com Vinay Kumar, diplomata da missão da Índia para a ONU,

O Conselho produz cerca de 150 documentos por ano, então os redatores precisam deter uma boa noção da situação para tomar a iniciativa e elaborar algo. O trabalho requer a manutenção de contatos próximos com missões relevantes da ONU, em Nova Iorque, e na sede da capital de um país, bem como com o Secretariado da ONU (LIEBERMAN, 2013).¹¹⁶

A França foi o primeiro líder do Grupo de Trabalho sobre CAAC e, desde 2008, quando passou o posto para o México, a responsabilidade pela elaboração das resoluções tem estado com os membros não permanentes. México, Alemanha, Luxemburgo e agora Malásia assumiram a presidência do Grupo de Trabalho e, conseqüentemente, a iniciativa na proposição das resoluções sobre CAAC (Quadro 5).

¹¹⁶ [...] *the council produces about 150 outcome documents a year, so the writers need to have a “good grasp” of a situation to take an initiative to draft something. The work requires maintaining close contact with the relevant UN missions in New York and at headquarters level in a country’s capital as well as with the UN Secretariat.*

Quadro 5 - Resoluções sobre CAAC e respectivos países-líderes (2006-2015)

RESOLUÇÃO	PAÍS-LÍDER (<i>PENHOLDER</i>)
1882 (04 de agosto de 2009)	França
1998 (12 de julho de 2011)	Alemanha
2068 (19 de setembro de 2012)	Alemanha
2143 (7 de março de 2014)	Luxemburgo
2225 (18 de junho de 2015)	Malásia

Fonte: Adaptado de *Security Council Report*, 2017.

Evidentemente, quando os países se envolvem com um item da agenda CAAC, eles levam em conta suas prioridades políticas ou interesses nacionais. Dependendo do Estado na liderança do organismo subsidiário e sua relação prévia com as ONGs, há chances de os ativistas multiplicarem suas vias de acesso. O primeiro país a assumir a presidência do Grupo de Trabalho, como mencionado, foi a França, que permaneceu por três mandatos. A Entrevistada 3 (informação pessoal)¹¹⁷ pontuou que a França sempre considerou a contribuição das ONGs à questão das Crianças como essencial e trabalhou ativamente com esses atores durante sua gestão.

Além disso, o envolvimento de países não permanentes à frente do Grupo de Trabalho indica uma mudança na configuração de poder, o que pode sinalizar uma diversificação de potenciais parceiros para as ONGs. Como observa Keating (2015, p. 149-150), a agenda temática tem sido uma das principais vias escolhidas pelos países eleitos que vislumbram uma participação mais assertiva dentro do órgão. Sobre este ponto, no capítulo anterior foram apontadas as possibilidades de as ONGs compartilharem informações com os países não permanentes, o que tende a favorecer um maior protagonismo aos que ocupam uma cadeira rotativa no CSNU.

Outra mudança formal, que ampliou as oportunidades de acesso às ONGs, foi a criação de um mecanismo para monitorar e relatar graves violações contra crianças [*Monitoring & Reporting Mechanism*, (Monitoramento e Relatos)]. Por meio da Resolução 1612 (2005) – a mesma que criou o Grupo de Trabalho sobre CAAC – o CSNU estipulou que um mecanismo de monitoramento será acionado quando o Secretário-Geral incluir o nome de uma parte beligerante nos anexos de seus relatórios anuais sobre CAAC. Uma equipe é enviada para os países onde se encontram as partes beligerantes, com os objetivos de reunir evidências e produzir análise sistemática da situação. O mecanismo é desativado apenas quando os nomes são retirados da lista. Trata-se, em linhas gerais, de

¹¹⁷ Entrevista pessoal, realizada em Nova Iorque, em 2016.

[...] um processo liderado pela ONU, envolvendo um círculo amplo de tomadores de decisão, incluindo o CSNU, governos nacionais, vários departamentos e agências da ONU, ONGs internacionais e locais e comunidades afetadas. A cooperação e os inputs dessa vasta rede de atores é um importante pré-requisito e valor adicional ao MRM (OSRSG, UNICEF, DPKO, 2017, tradução nossa).¹¹⁸

Como é possível perceber pelo supracitado trecho, as ONGs, novamente, entram em cena como possíveis parceiras dos instrumentos criados para implementar as diretrizes da agenda CAAC. Sendo assim, pode-se dizer que os referidos documentos, que informam tanto a prática do Grupo de Trabalho sobre CAAC como a do funcionamento do MRM, são importantes no sentido de validar a presença das ONGs nos instrumentos de paz. É legítimo reconhecer que essas tratativas, de certa forma, levam os Estados-membros a ponderar, em termos mais favoráveis, o envolvimento das ONGs com o assunto. Isso ocorre, em linhas gerais, por conta da apresentação destes atores como fontes de informações especializadas, capazes de aprimorar a execução de políticas e projetos de alcance da paz duradoura. A menção às ONGs sugere, também, que os países buscam parceiros para operacionalizar as diretrizes acordadas em nível político. Pode-se apontar, assim, o surgimento de abertura à participação das ONGs nos instrumentos desenvolvidos e acionados pelo CSNU.

Até então, foram examinadas as condições que favoreceram a articulação das ONGs no âmbito da agenda CAAC do CSNU. Apesar dos supracitados constrangimentos, é possível registrar o aparecimento de novas políticas e procedimentos que servem de incentivos à mobilização e reivindicação de espaço por parte dos atores não estatais. Tal observação é reforçada pelo fato de que, em 2001, algumas ONGs internacionais buscaram se articular, de forma coordenada, para debater a agenda CAAC do CSNU. Como afirma Holzscheiter (2005, p.738, nota de rodapé 51, tradução nossa)¹¹⁹:

[...] as atividades da *Watchlist* [criada em 2001] e da *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*, formada em maio de 1998, são frequentemente consideradas as principais forças motoras por trás da abertura da agenda do Conselho de Segurança da ONU a essa questão.

Este engajamento, entendido como crucial para a evolução da temática ao longo dos anos, será apresentado de forma mais detalhada a seguir.

¹¹⁸ [...] is a UN-led process, which involves a broad circle of stakeholders, including the UN Security Council, national governments, various UN departments and agencies, international and local NGOs, and affected communities. The cooperation and 'buy-in' of this broad range of actors is an important prerequisite and an 'added value' of the MRM. Para mais informações sobre esse mecanismo, ver: MONITORING AND REPORTING MECHANISM. Disponível em: <http://www.mrmtools.org/mrm/mr_mtk_1115.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

¹¹⁹ The activities of the *Watchlist on Children and Armed Conflict* and the *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*, formed in May 1998 by six leading non-governmental organizations, are commonly taken to have been the main driving-force behind the opening of the UN Security Council's agenda towards this issue.

4.3 A FORMAÇÃO DA COALIZÃO *WATCHLIST ON CHILDREN AND ARMED CONFLICT*

A conexão que foi sendo construída, a partir do final dos anos 1990, entre os direitos das crianças e os esforços de paz, bem como a referência, no âmbito do CSNU, à linguagem de direitos humanos, ofereceram as bases para a criação da *Watchlist on Children and Armed Conflict* (doravante, “*Watchlist*”). Quando a *Watchlist* foi oficialmente criada, em 2001, a agenda CAAC estava formalizada no âmbito do CSNU. Mas, as resoluções então aprovadas [Resolução 1261 (ONU-CS, 1999) e Resolução 1314 (ONU-CS, 2000)] se concentravam na apresentação do tópico crianças como um item da agenda de segurança internacional.

Mediante esse panorama institucional, *Human Rights Watch*, *Norwegian Refugee Council*, *Save the Children*, *Terre des Hommes*, *World Vision International* and *War Child* uniram esforços, experiência e conhecimento para criar uma coalizão voltada exclusivamente para avançar as discussões referentes à pasta CAAC. Como aponta a Entrevistada 4: “existia o sentimento de que “todas [as ONGs] eram grandes organizações, com bons programas e dados, mas sem um canal de acesso aos tomadores de decisão” (informação pessoal).¹²⁰

A criação deste grupo está relacionada à percepção, por parte dos ativistas, de que existia uma janela de oportunidade para pressionar os Estados-membros a implementar as diretrizes contidas nas duas primeiras resoluções sobre CAAC adotadas pelo CSNU. Além disso, durante a Conferência Internacional sobre Crianças Atingidas por Guerra, realizada em setembro de 2000, na cidade de Winnipeg (Canadá), alguns Estados sinalizaram sua intenção de contribuir para o avanço das recomendações estipuladas no Relatório Machel (1996). Contudo, eles careciam de dados sistematizados e informações específicas sobre as transgressões cometidas pelas partes beligerantes.

A ideia original, segundo Entrevistada 4 (informação pessoal)¹²¹ era criar uma “coalizão de coalizões”, ou seja, um grupo composto por coalizões de ONGs internacionais, com a finalidade de fornecer aos Estados detalhes acerca das violações de direitos das crianças. É importante notar que, no final dos anos 1990, várias campanhas transnacionais estavam em curso e, não raro, os ativistas migravam de uma agenda para outra. Sorger e Hoskins (2001, p. 139) apontam que várias ONGs envolvidas com o tema Minas Terrestres¹²² abordavam pontos

¹²⁰ Entrevista pessoal, realizada em Boston, em 2006.

¹²¹ Idem.

¹²² A adoção da Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre a sua Destruição (1997) está atrelada à participação de ativistas na Campanha Internacional para Banir Minas Terrestres (PRICE, 1998).

relativos à problemática das Crianças-soldado. Becker (2013, p. 16) lembra que a ONG *the Quaker* destinou \$50,000 para a contratação do primeiro coordenador da *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*, Stuart Maslen, um organizador veterano que tinha trabalhado na Campanha Internacional para Banir Minas Terrestres.

A ideia de uma coalizão de coalizões, apesar de refletir as dinâmicas de uma época de crescente atuação das redes transnacionais, provou ser de difícil implementação em virtude dos interesses divergentes de cada instituição. Como alternativa, surgiu uma proposta menos ousada e mais de acordo com o que as ONGs estavam acostumadas, ou seja, a coordenação de atividades por meio de coalizões internacionais. Sendo assim, em 2001, no contexto das negociações sobre a terceira resolução sobre CAAC, a Watchlist surge com o objetivo de intervir diretamente nas discussões do CSNU, chamando a atenção, principalmente, ao quesito de proteção dos direitos das crianças e monitoramento das provisões adotadas pelo CSNU.

Desde sua origem, as atividades da Watchlist foram conduzidas por meio de uma plataforma de ação clara, baseada em três pilares: avançar a agenda CAAC, monitorar e relatar, e apoiar parceiros locais. Para tanto, o grupo se propôs a atuar como um ponto focal de ONGs comprometidas a “trabalhar com os direitos das crianças, aumentando – por meio de seus membros – tanto o conhecimento substantivo acerca da proteção de crianças como uma riqueza de informações e experiências provenientes diretamente do campo”.¹²³ Seguindo esta linha, a Watchlist assume que juntamente a parceiros locais e internacionais, estrategicamente coleta e dissemina informações sobre violações contra as crianças, e usa essa informação para advogar a favor de mudanças. Nota-se, portanto, que a coalizão reforça um diferencial nas suas atividades: a capacidade de produzir conhecimento sobre as situações das crianças nos países/regiões afetadas por conflitos. Trata-se de uma estratégia importante, como afirmam Betsill e Corell (2008, p. 23), pois a percepção de que as ONGs são legítimos atores nas negociações aumenta quando elas se apresentam como “fontes de conhecimento e informação indispensáveis”.

Quanto à estrutura organizacional necessária para colocar em prática suas atividades, a Watchlist dispõe de uma sede em Nova Iorque e uma equipe profissional, que segue as diretrizes aprovadas pelo Comitê Dirigente (*Steering Committee*, em inglês). Este comitê é composto por representantes das seis ONGs que compõem a coalizão. Além dos membros oficiais, a Watchlist conta com a participação de membros associados, selecionados por suas afinidades

¹²³ Para mais informações, ver: *WATCHLIST ON CHILDREN AND ARMED CONFLICT*. Disponível em: <<http://watchlist.org/who-we-are/about-watchlist/>>. Acesso em 12 jun. 2016.

programáticas na área de proteção dos direitos das crianças. São eles: *Child Soldiers International* (antiga *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*), *Geneva Call* (antiga Campanha Internacional para Banir Minas Terrestres), *Global Centre for the Responsibility to Protect*, *Nonviolent Peaceforce* e *The Roméo Dallaire Child Soldiers Initiative*.

Na composição formal não constam organizações do Sul geográfico, mas a *Watchlist* afirma que está frequentemente em contato com ONGs parceiras, situadas em todas as partes do mundo. Os colaboradores nacionais são acionados sempre que necessário, sendo considerados pelo grupo como cruciais no fornecimento de informações para pesquisa e projetos específicos. Estas conexões, da *Watchlist* com os membros associados e com os parceiros locais, são apresentadas como um meio de multiplicar as chances de as demandas mais urgentes das populações afetadas por conflitos serem canalizadas para dentro do CSNU. Um exemplo de como a *Watchlist* tenta integrar agentes locais em suas atividades foi a nomeação do Sr. Bukeni Neck, diretor da ONG congoleza *AJEDI-Ka/Project Child Soldiers*, para proferir o primeiro discurso da *Watchlist* no Debate Aberto sobre CAAC, em 24 de julho de 2006 (ONU-CS, 2006a). Outra maneira de se aproximar de parceiros locais, segundo a *Watchlist*, é por meio do apoio financeiro e técnico destinado a mais de 27 organizações da sociedade civil. Por meio da “*Watchlist Fund*”, a organização diz ser possível capacitar seus parceiros para monitorar abusos e defender as crianças em conflito e, ainda, receber o auxílio dos agentes locais na obtenção de conhecimento sobre a implementação da agenda do CAAC em campo (WATCHLIST 2016, p. 6).

Apesar de a *Watchlist* frisar que suas atividades são desenvolvidas por meio de conexões com vários atores, é válido ressaltar que sua composição formal é pouco plural: ONGs internacionais que compartilham interesse em projetos mais amplos nas áreas humanitária e de direitos humanos, estando todas localizadas no Norte geográfico. A baixa variação no perfil dos membros do grupo pode ser analisada, de um lado, como resultado da colaboração anterior entre algumas destas organizações e/ou uma opção estratégica para facilitar o processo de elaboração e implementação das atividades.

O Entrevistado 2 (informação pessoal)¹²⁴ relembra que “as ONGs aprenderam, a partir de suas experiências nas campanhas transnacionais, que a coordenação entre elas e uma voz unificada oferecem uma maior margem de manobra para interagir com os Estados”. No caso específico da *Watchlist*, cabe lembrar, alguns membros fundadores do grupo tinham experiência prévia de trabalho conjunto. *Human Rights Watch* e *Save the Children*, por

¹²⁴ Entrevista realizada por e-mail (tamyarebelo@gmail), em 2015.

exemplo, tinham em comum a participação, desde os anos 1990, na coalizão *NGO Working Group on the Security Council* (como discutido no Capítulo 3). Ainda, estas duas ONGs, acompanhadas pela ONG *Terre des Hommes*, compunham o quadro de participantes da referida *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*.

Além disso, diante de um grupo mais homogêneo, como afirma Yanacopulos (2015) e Joachim (2007), o processo de elaboração da plataforma de ação e a decisão por mudanças, quando necessárias, tendem a ser menos complicadas. A Entrevistada 4 (informação pessoal)¹²⁵ relembra que, no caso da *Watchlist*, existia um desafio inicial de provar aos Estados que o grupo era competente e tinha recursos para contribuir com as discussões sobre CAAC. Contudo, no início dos anos 2000, o relacionamento entre ativistas e delegações estatais ainda era bastante informal e pautado por conexões pessoais. Para superar possíveis entraves, eles buscaram ser reconhecidos pelo profissionalismo com que executavam suas ações de modo a serem notados pelos Estados como uma referência importante nas questões sobre CAAC.

Tentamos acabar com a ideia de que éramos coalizões soltas e “abraçadores de árvores”. Então, tentamos ser muito profissionais e sempre confiantes de que nossos dados podiam ser utilizados. Para isso, triangulávamos o que tínhamos e trabalhávamos de forma colaborativa com as agências da ONU de modo que os Estados pudessem ver que nós estávamos ganhando o respeito das agências. Tentávamos ser consistentes na forma como apresentávamos nossa informação e sempre construtivos, compartilhando ideias do que podia ser melhorado e não apenas apontando os erros (ENTREVISTADA 4, informação pessoal).¹²⁶

Nota-se, logo, que houve uma estratégia intencional da *Watchlist* de se apresentar como um grupo distinto, que possuía dados confiáveis e uma atuação regular. Esta imagem, de certa forma, fez com que os delegados estatais passassem a enxergá-la como um ator importante. A Entrevistada 4 (informação pessoal)¹²⁷ recorda que, com o passar do tempo, “eles [as delegações estatais] começaram a perceber que nós éramos especialistas no assunto [...] e poderíamos ajudá-los [...] eles cobriam cinco a seis diferentes assuntos, sem tempo de conhecer a fundo as questões”. Esta observação foi reforçada pela Entrevistada 5 (informação pessoal)¹²⁸, que confirma terem os Estados adquirido mais respeito e reconhecimento pelo trabalho da *Wachlist* ao longo dos anos. Segundo ela, o fato de a *Watchlist* ter uma missão exclusiva para o CSNU e atuar por meio de um escritório pequeno, que está constantemente engajado com o assunto, permite que o grupo seja percebido pelos países como uma legítima fonte de informações.

¹²⁵ Entrevista pessoal, realizada em Boston, em 2016.

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Entrevista pessoal, realizada em Nova Iorque, em 2016.

Em síntese, o perfil da *Watchlist* pode ser delineado da seguinte forma: um grupo de grandes ONGs internacionais das áreas de direitos humanos e humanitária, que se uniram para desenvolver atividades voltadas à agenda CAAC do CSNU. O grupo se projeta como tendo a capacidade de obter informações em campo, bem como de servir de ponte entre os atores locais e os tomadores de decisão. Isso significa que os ativistas delimitam as fronteiras de sua atuação em relação ao CSNU, projetando-se de modo bastante particular. Muito em função da combinação desses elementos é que a *Wathclist* tem sido considerada por ativistas e representantes estatais como um ator importante na agenda CAAC do CSNU.

Uma maneira dessa atuação ser melhor compreendida é por meio da análise dos recursos empregados pela *Watchlist* para sensibilizar os membros do CSNU. Tendo isso em mente, a próxima seção inicia com a análise dos materiais informativos produzidos pela *Watchlist* e do conteúdo exposto nas 11 resoluções sobre CAAC publicadas pelo CSNU desde 1999, servindo de parâmetro inicial para mostrar como esse grupo de ONGs atua no domínio de segurança internacional e tenta influenciar as políticas adotadas em nível político.

4.4 O ENQUADRAMENTO

No que concerne às publicações, a *Watchlist* trabalha com Atualizações Mensais (*CAC Monthly Updates*), Relatórios de Políticas (*Policy Reports*), Relatórios Anuais (*Annual Reports*) e Relatórios de monitoramento do que acontece em campo (*Field Monitors Reports*). Tais materiais informativos são divulgados com os objetivos de informar as discussões do CSNU, sensibilizar os atores estatais sobre as necessidades das crianças em países/regiões afetadas pelos conflitos e propor recomendações-chave sobre os progressos e desafios da agenda CAAC. Os documentos são disseminados entre os membros do CSNU, mas também junto a agências da ONU, governos nacionais e membros da sociedade civil por meio impresso e virtual (e-mails e site oficial).

Para além da divulgação de materiais informativos, a forma de os ativistas abordarem as delegações estatais é um aspecto fundamental para se iniciar um diálogo consistente. Por exemplo, o Entrevistado 6 (informação pessoal)¹²⁹ aponta a identificação de pontos de fala antes das conversas, bem com a compreensão de protocolos diplomáticos e estágios das negociações no CSNU como dois importantes aspectos do ativismo da *Watchlist*. A Entrevistada 7 (informação pessoal)¹³⁰ confirmou que as análises produzidas pelas ONGs contêm dados de

¹²⁹ Entrevista pessoal, realizada em Nova Iorque, em 2016.

¹³⁰ Entrevista pessoal, realizada em Nova Iorque, em 2016.

fácil acesso e são levadas em consideração por membros permanentes e eleitos, ainda que de forma complementar ao trabalho realizado pelas equipes das delegações estatais. Ambos os entrevistados concordaram que as pesquisas e informações compartilhadas pela *Watchlist* possuem uma linguagem simples, contribuindo à conscientização dos representantes estatais sobre a importância da agenda CAAC.

Com base na leitura dos materiais informativos, e respaldada pelas entrevistas, a pesquisa revela que a *Watchlist* adapta suas recomendações, usando formulações mais próximas ao vocabulário de segurança internacional. Sobre o conceito de “enquadramento”, Keck e Sikkink (1998) notam que as demandas dos ativistas são expostas de acordo com as características do ambiente onde atuam, ou seja, o discurso é moldado para que as ideias sejam percebidas como relevantes e urgentes pelo público-alvo. Por meio da utilização dessa tática, Shawki (2010) complementa, os atores não estatais possuem mais chances de redefinir os interesses dos Estados quando conectam certas questões ou problemas às normas, valores e prioridades estatais.

A leitura dos materiais informativos mostrou que a *Watchlist* utiliza uma série de recursos estratégico-comunicativos para apresentar os tópicos e as recomendações aos delegados estatais. Dentre eles, destacam-se quatro pontos: (i) o enquadramento do tópico Crianças por meio do prisma da Proteção; (ii) a exposição de recomendações de acordo com termos familiares aos Estados, particularmente com o reforço das disposições previamente acordadas em resoluções e tratados internacionais; (iii) a utilização de histórias, dados e símbolos para conscientizar a audiência e, por fim, (iv) a formatação dos documentos de forma simples e coerente, realçando as medidas a serem tomadas pelos Estados. Cada um destes pontos será analisado a seguir.

Quanto à ideia de Proteção (i), a *Watchlist* explora, essencialmente, dois aspectos: a conexão do tema Crianças com a agenda de segurança internacional e as ações concretas a serem tomadas pelos Estados face às violações dos direitos das crianças.

Quadro 6 - Enquadramento proteção

ENQUADRAMENTO	PROTEÇÃO
Referência normativa	Normas internacionais sobre proteção dos direitos das crianças
<i>Slogan</i> central	“Proibição de atos de violência contra as crianças”
Aplicação	Fim da violência contra as crianças = responsabilidade dos Estados; necessidade de medidas de proteção

Fonte: elaboração própria.

Com relação ao primeiro aspecto, trata-se de uma abordagem ampla, que estabelece a relação entre os direitos dos indivíduos e a manutenção da paz. A *Watchlist* buscou conectar, desde o início de suas atividades, aspectos da agenda de direitos humanos com a gramática de segurança internacional. Ou seja, o grupo defende que a garantia e o respeito aos direitos das crianças são requisitos centrais ao alcance de um ambiente seguro e da paz sustentável. Não foram encontradas evidências, por exemplo, de que o grupo tenha insistido na revisão dos termos deste debate, com demandas para que a discussão fosse ampliada para além das situações de conflitos armados. Isto seria possível, uma vez que o grupo se formou quando o CSNU contava com duas resoluções sobre o assunto.

Pelo contrário, a leitura dos relatórios indica que a *Watchlist* se inseriu dentro dos parâmetros estipulados pelos documentos. No relatório de 2003, que trata da Resolução 1379 (2001), por exemplo, a *Watchlist* “apreciou os progressos realizados nos últimos anos” e reconheceu que “em todos os níveis, existe uma maior sensibilização acerca do impacto dos conflitos armados nas crianças e da necessidade de melhorar a proteção das crianças (WATCHLIST 2003, tradução nossa).¹³¹ As decisões tomadas pelo CSNU foram, inclusive, consideradas pelo grupo como um forte mandato para a ação internacional. Ao lado destas considerações, a *Watchlist* enfatizou que “a ação precisa seguir o compromisso. Ações específicas para implementar as disposições das resoluções existentes são necessárias diante da realidade enfrentada pelas crianças nos conflitos contemporâneos” (WATCHLIST, 2003, tradução nossa).¹³²

Outro ponto importante do discurso da *Watchlist* é a necessidade de medidas práticas para pôr um fim às violações de direitos humanos. Sem essas medidas mais eficazes, os relatórios informam, será difícil investir em esforços ao alcance de uma paz duradoura. Com este tipo de abordagem, os ativistas enfatizaram os compromissos prévios firmados pelos Estados e realçaram a necessidade de elaboração de medidas de implementação, cientes de que a publicação de resoluções não se traduz automaticamente em operacionalização das diretrizes.

¹³¹ [...] appreciates the progress that has been made in recent years. At all levels there is increased awareness of the impact of armed conflict on children and the need to improve child protection. United Nations Security Council Resolutions 1261, 1314, and 1379 on Children and Armed Conflict (CAC) provide a strong mandate for international action to protect the security and rights of children in situations of armed conflict. The current challenge is effective implementation of these resolutions.

¹³² Action needs to follow awareness and commitment. The huge gap between the reality faced by children in contemporary conflicts and the accepted standards calls for specific actions to implement specific provisions within the existing resolutions.

Em pronunciamento aos Estados-membros do CSNU, em Debate Aberto de julho de 2006, o representante da *Watchlist* mencionou que “várias violações aos direitos das crianças continuam e estão até mesmo se intensificando, particularmente nas áreas rurais. A razão para isso é simples – não existe nada para protegê-los. A ação da ONU tem sido benéfica, mas limitada em escopo” (ONU-CS, 2006a). De forma complementar, em 2008, Kathleen Hunt, em nome da *Watchlist*, apontou que “os governos devem responder com os recursos e soluções necessárias para assegurar seu histórico comprometimento com as crianças, para que a paz e segurança internacionais não acabem em clichês vazios. [...] nós urgimos que o Conselho opere sem atrasos” (ONU-CS, 2008b, p. 10). Ambos os trechos evidenciam a articulação da ideia de que o mero reconhecimento da existência do problema não é suficiente à garantia da proteção dos direitos das crianças.

Esta observação remete ao segundo recurso bastante utilizado pela *Watchlist* para apresentar seus argumentos: (ii) a exposição de recomendações de acordo com termos familiares aos Estados. Esta tática, que Price (1998, p. 628) chama de discurso de anexação, permite que os ativistas criem, conscientemente, associações entre suas ideias e as regras e normas anteriormente firmadas pelos Estados. Ou seja, os ativistas anexam à causa defendida os valores morais de outros tratados legitimados, tornando a nova ideia inteligível a seus destinatários em termos cognitivos. Além disso, a *Watchlist* aplicou o que Risse, Ropp e Sikkink (1999, p. 25-28) chamam de “armadilha da retórica”. De acordo com os autores, alguns Estados – por motivos instrumentais – assumem um número mínimo de compromissos no campo de direitos humanos. Uma vez comprometidos, ainda que de forma pontual, eles passam a ser alvo das pressões dos ativistas para o cumprimento dos acordos firmados. Como resultado, os Estados dificilmente conseguem negar a validade das normas acordadas previamente, sendo encurralados em uma espécie de armadilha feita pela sua própria retórica. Como resultado, Estados, inicialmente resistentes, acabam por aceitar determinadas políticas de direitos humanos.

De fato, a *Watchlist* incorporou, nos discursos escritos e falados, os pilares fundamentais de tratados internacionais, a exemplo da necessidade de consideração prioritária às crianças, os direitos de não discriminação, de ser protegida, de obter educação e cuidados adequados, bem como o tratamento humano de civis em tempos de conflitos. Assim, o direito internacional humanitário, o direito penal internacional e os direitos humanos internacionais conformaram a fundação sob a qual a coalizão defendeu seus argumentos. Houve a intenção de apontar que os Estados – em momentos e espaços distintos – conferiram apoio político às iniciativas de proteção dos direitos das crianças. Dentre os documentos mencionados, destacam-se: a

Convenção sobre Direitos das Crianças, o Protocolo Opcional à Convenção sobre Direitos das Crianças, as Convenções de Genebra, a Carta Africana dos Direitos e Bem-estar da Criança, a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para a sua Eliminação e o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (WATCHLIST, 2003).

Também como parte desta estratégia, os ativistas exploraram o argumento da “legitimidade institucional” como forma de exercer pressão sobre os Estados. Em pronunciamento no Debate Aberto realizado em fevereiro de 2008, Jo Becker, em nome da *Watchlist*, utiliza essa lógica da argumentação para sugerir que ameaças vazias vão comprometer a credibilidade da organização, particularmente quando o CSNU optar por não agir (ONU-CS, 2008a). Noutro caso, a *Watchlist* emitiu uma nota intitulada “A ONU deve excluir as forças armadas da República Democrática do Congo da Operação de Manutenção da Paz no CAR” (*UN Should Exclude DRC Armed Forces from Peacekeeping Mission in CAR*) expressando preocupação com a inclusão de soldados das forças armadas congoleesas (FARDC), considerados violadores de direitos das crianças, na composição da operação da ONU na República Democrática do Congo (MINUSCA). A declaração conjunta da *Watchlist* chama atenção para o fato de que:

O nome FARDC consta nos relatórios anuais do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre as crianças e os conflitos armados por violações graves cometidas contra crianças, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, estupro e outras formas de violência sexual. A permanência deste batalhão numa missão da ONU “envia a mensagem de que as forças que perpetraram violações graves contra as crianças não são punidas e podem até mesmo servir na ONU” (WATCHLIST, 2014a).

Assim, ao pautar seus informes nas decisões prévias do CSNU e no quadro normativo internacional humanitário e de direitos humanos, a *Watchlist* explorou parâmetros aceitos pelo órgão, dentro do qual os Estados estão mais familiarizados e menos reticentes. Enquadrar o tema Crianças como item de segurança internacional e, ainda, embasar a discussão nos documentos aprovados pelos próprios Estados, são duas estratégias que têm o potencial de chamar a atenção dos países às demandas propostas pelas ONGs. Estas estratégias se tornam ainda mais relevantes ao recordarmos que nem todos os países apoiam a inclusão da temática na agenda de segurança internacional.

A terceira estratégia utilizada pela *Watchlist*, com o intuito de estimular o diálogo com as delegações estatais, foi (iii) a utilização dos artifícios da comunicação (entrevistas, símbolos, dados e histórias). Keck e Sikkink (1998) notam que os ativistas aplicam recursos destes tipos

com os objetivos de chamar a atenção e sensibilizar o público-alvo, o que contribuiria a uma maior predisposição dos indivíduos a escutar e se engajar com a causa. Relatos de crianças-soldado e refugiados, por exemplo, foram incorporados no início de pronunciamentos e textos da *Watchlist*. Antes de apresentarem suas demandas, os ativistas utilizaram histórias emocionantes das vítimas de guerras para sensibilizar a audiência. Em pronunciamento a Estados-membros do CSNU, em Debate Aberto realizado em 28 de novembro de 2006, o Sr. Gabriel Oling Olang, representante da *Save the Children*, expressou o seguinte pensamento:

O que pode ser feito por essas crianças? Deixe-me começar com uma foto. Uma criança hoje no norte de Uganda é suscetível de ter vivido sua vida inteira em um campo para populações deslocadas internamente. Alguns membros do Conselho viram esses acampamentos - apertados, sem serviços, sem água e eletricidade. O antigo sistema da aldeia foi quebrado e as crianças ficaram sem necessidades básicas, supervisão, orientação e, até recentemente, esperança. Descobrimos que a educação e a satisfação das necessidades de proteção em todas as respostas humanitárias são fundamentais para intervenções bem-sucedidas (ONU-CS, 2006c, tradução nossa).¹³³

Em outro exemplo, como parte de um discurso sobre a urgência da preservação das escolas e da importância da educação para os esforços de paz, o representante da *Watchlist*, Sr. Ramm, fez referência ao relato de uma menina síria: “No início, não houve bombardeios na minha escola, mas depois de algum tempo eles começaram. Eu parei de ir à escola. Não era seguro. Estou triste, pois minha escola foi queimada”¹³⁴ (ONU-CS, 2013a, tradução nossa). Noutra ocasião, um ex-refugiado da Libéria lembrou aos delegados estatais a sensação de estar em meio a um tiroteio: “Eu escutava o som das armas. Eu via pessoas correndo. Eu via pessoas atirando. Eu via pessoas sendo mortas. Eu via gente morrendo. Pessoas, tão jovens quanto eu, estavam morrendo. Eu via famílias como a minha, milhares, deixando tudo para trás e fugindo” (ONU-CS, 2002, tradução nossa)¹³⁵.

¹³³ *What can be done for these children? Let me start with a picture. A child today in northern Uganda is likely to have lived his or her entire life in a camp for internally displaced populations. Some Council members have seen these camps — cramped, lacking in services, short of water and electricity. The old village system has broken down and children are left without bare necessities, supervision, guidance and, until recently, hope. We have found that education and catering to protection needs in every humanitarian response is key to successful interventions.*

¹³⁴ *At the beginning [...]. there was no shelling at my school, but after some time the shelling started. I stopped going to school ... It was not safe. I feel sad that my school was burned.*

¹³⁵ *My name is Wilmot, from Liberia. I am 16 years old. At age five, I fled from Liberia with my mother to Sierra Leone. I was too young at the time to really understand what was happening. I heard the sounds of guns. I saw people running. I saw people shooting. I saw people being killed. I saw people dying. People as young as I were dying... I saw families like mine, in the thousands, leave everything behind and run...The children of Liberia appeal to the Security Council of the United Nations to do everything possible to stop the fighting in Liberia.*

O foco no sofrimento humano revela que a situação das crianças em conflitos armados não é natural, tampouco accidental. Como parte da abordagem, os ativistas frisam as consequências negativas dos conflitos nas vidas das crianças, defendendo que elas são as que geralmente morrem e são mutiladas em maior número. Enquanto muitas crianças ficam impedidas de ter acesso à educação e aos cuidados de saúde por conta das falhas ou ausência de instituições adequadas, outras são obrigadas a se deslocar de suas casas em virtude da insegurança. Nessas ocasiões, os danos físico e psicológico permanecem por anos, podendo até ser irreversíveis.

Além de relatos comoventes, a utilização de números alarmantes também tem o potencial de instigar a discussão sobre o assunto, conferindo base à ação política. Muito embora exista consenso sobre a participação de crianças em zonas de conflitos, as estimativas numéricas são incertas. O Escritório do OSRSG-CAAC estima que “dezenas de milhares de meninos e meninas são recrutadas e usadas como crianças-soldado pelas forças armadas e grupos não estatais” (ONU-OSRSG, 2017). A falta de maior precisão sobre os dados coletados reforça a necessidade de compreensão do fenômeno, particularmente com a aquisição de fontes primárias.

A *Watchlist* frisa, nos seus materiais informativos, que segue parâmetros na coleta e produção de conhecimento sobre o que se passa em campo. Representativa desta observação é a metodologia apresentada pela *Watchlist* como base para a denúncia de 29 casos de ameaças de ataques, ataques e/ou uso militar de escolas na República Centro-Africana (CAR) entre o final de 2012 e maio de 2015. Segundo consta no relatório anual de 2015, a *Watchlist* realizou uma pesquisa de campo de cinco semanas, com a realização de 178 entrevistas, incluindo na amostra os relatos de estudantes, pais, professores, funcionários governamentais, representantes de missões de manutenção da paz e representantes de grupos armados (WATCHLIST, 2015, p. 5).

A quarta estratégia identificada como parte do repertório da *Watchlist* foi (iv) a formatação dos documentos de forma simples e coerente, realçando as medidas a serem tomadas pelos Estados. Organizar as ideias a serem compartilhadas implica numa espécie de simplificação da linguagem para que as informações se tornem mais facilmente apreendidas pela audiência. Os ativistas procuraram, por exemplo, expor algumas questões complexas no formato de tópicos específicos. Ou seja, o discurso foi customizado para ser apresentado ao CSNU.

No Relatório Político de 2006 sobre *The Power Of Partnership: Guiding Principles for Partnerships to End Violations Against Children during Armed Conflict*, por exemplo, a *Watchlist*, inseriu, antes mesmo do sumário, um trecho da Resolução 1612 (2005) que tem relação direta com o assunto. Ou seja, a coalizão apresentou, logo nas primeiras páginas, um fragmento do parágrafo 2 da Resolução 1612 (2005), onde consta que o CSNU “ênfatiza que o mecanismo [de monitoramento e relato] deve operar com a participação e em cooperação com governos nacionais e atores relevantes das Nações Unidas e da sociedade civil [...]” (WATCHLIST, 2006). Este é um recurso que aparece em vários documentos da *Watchlist* e serve, de modo bem direto, para embasar as recomendações aventadas pelo grupo. Em outubro de 2004, noutro exemplo, a *Watchlist* lançou o material informativo *Violations Against Children in Armed Conflicts: An Action Plan for Monitoring, Reporting, and Response*. Ao entregar às delegações uma lista de pontos a serem observados sobre o Mecanismo de Monitoramento e Relato (MRM), os ativistas tinham o objetivo de pressionar os Estados a incluir suas demandas nas deliberações sobre os procedimentos deste instrumento. A coalizão defendeu um conteúdo propositivo, com soluções que eles consideravam possíveis de serem alcançadas por meio da ação política nos âmbitos local, regional e internacional.

Observa-se, assim, que os informes produzidos pela coalizão respondem às especificidades do ambiente em que a *Watchlist* atua. Sem adotar uma linguagem contestadora, o grupo não criticou as instituições e as relações de poder existentes dentro do CSNU. Pelo contrário, o escopo de atuação das ONGs esteve quase que exclusivamente conectado às iniciativas práticas que podem ser tomadas pelos Estados para proteger as crianças em situações de conflitos armados, dentro dos parâmetros aceitos pelo órgão. Em boa medida, tratam-se de demandas por maior atenção humanitária e procedimentos institucionais, que elevem os custos dos atos violentos cometidos por atores estatais e não estatais. As ideias apresentadas pelos ativistas, portanto, são inseridas na lógica de problema-solução: diante de problemas específicos, medidas são propostas para solucioná-los.

A literatura utilizada nesta tese indica que um dos possíveis resultados da organização das ideias (enquadramento) pode ser a ampliação do espaço dedicado aos atores não estatais e a inclusão de algumas de suas demandas nas decisões políticas. Devido à natureza confidencial das reuniões mais significativas sobre a agenda CAAC, é difícil mensurar com precisão todos os momentos em que o CSNU adotou as recomendações da *Watchlist*. No entanto, é possível mostrar neste trabalho que certas questões defendidas pelas ONGs apareceram nos textos adotados pelo CSNU.

Um aspecto visível tem sido a incorporação dos assuntos referentes à agenda CAAC nas resoluções do CSNU sobre países específicos. No início dos anos 2000, ainda que o órgão estivesse comprometido com as resoluções temáticas, poucas eram as considerações sobre CAAC incluídas nos textos referentes à aprovação ou renovação dos mandatos das missões de paz, por exemplo. Trata-se de uma preocupação que aparece em vários informes produzidos pela *Watchlist*, nos moldes do seguinte trecho, extraído do Relatório de Política de 2003:

[...] na prática, de mais de 80 resoluções específicas desde a adoção das resoluções sobre a CAC, menos de 10 incluem qualquer referência a crianças. De mais de 70 relatórios do Secretário-Geral, desde janeiro de 2001, [apenas] 20 destacam substancialmente o impacto dos conflitos nas crianças; 13 desses 20 contêm seções designadas sobre a proteção da criança. Situações que deveriam incluir um enfoque na proteção da criança, mas não incluem: Libéria, Oriente Médio, Etiópia-Eritreia e Somália (WATCHLIST, 2003, tradução nossa).¹³⁶

O que se observa, nos últimos anos, é a crescente inclusão de temas correlatos à pasta CAAC no repertório do CSNU voltado a países e/ou regiões em situações de conflitos armados. Neste sentido, o *Security Council Report*¹³⁷ revelou que do total de 63 resoluções sobre países específicos adotadas pelo CSNU em 2014, 30 contêm referências que são pertinentes à agenda temática CAAC (SECURITY COUNCIL REPORT, 2015). Isso significa que ao lado das tarefas de manutenção do cessar-fogo, monitoramento de zonas de paz e/ou aplicação de sanções, estão os pedidos de proteção específica para crianças afetadas pelos conflitos armados, incluindo atenção a casos de violência sexual. Os números apresentados pelo *Security Council Report* (2015) tornam-se ainda mais significativos quando comparados ao total de resoluções aprovadas pelo órgão desde 2003. Ao analisar o Gráfico 1, fica evidente o incremento da produção de documentos elaborados pelo CSNU com referências ao tópico Crianças.

¹³⁶ *In practice, however, research shows that very few resolutions and reports include consideration of security for children. (See Annexes A and B). Of more than 80 country-specific resolutions passed since the adoption of the resolutions on CAC, less than 10 include any reference to children and these relate to three countries, Sierra Leone, the Congo and Angola. Of more than 70 reports by the Secretary-General since January 2001, 20 substantively highlight the impact of conflict on children; 13 of those 20 contain designated sections on child protection. Situations that should include a focus on child protection but do not include: Liberia, the Middle East, Ethiopia-Eritrea, and Somalia.*

¹³⁷ O *Security Council Report* é uma organização independente que acompanha as atividades do Conselho de Segurança e de seus órgãos subsidiários. Além de relatórios mensais, a instituição oferece análises sobre os assuntos debatidos, bem como o posicionamento dos países. Para mais informações, ver: SECURITY COUNCIL REPORT. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

Gráfico 1 - Resoluções específicas sobre países e referências da agenda Crianças e Conflitos Armados (CAAC)

Fonte: Adaptado de *Security Council Report*, 2015.

Os dados revelam, de imediato, uma alteração do perfil da agenda de trabalho do órgão, que passa a incluir, paralelamente a temas tradicionais, assuntos outrora restritos às discussões em fóruns sociais e/ou agências especializadas da ONU. Portanto, a crescente inclusão de temas da agenda CAAC nas resoluções específicas expõe, pelo menos, um maior interesse do CSNU por políticas que relacionem os direitos das crianças com medidas de alcance da paz.

O mais interessante neste estudo, porém, é apontar as semelhanças entre o teor dos conteúdos das resoluções e as demandas da *Watchlist*, apresentadas nos seus materiais informativos. A pesquisa utiliza três exemplos para reforçar essa observação. Primeiro, em 2014, a *Watchlist* veiculou a notícia de que as forças de manutenção da paz da ONU estavam utilizando para fins militares (base logística) uma escola em Gao, no Mali, o que impedia a regularização das aulas escolares. A coalizão compartilhou a notícia com os países-membros do CSNU num esforço de cessar a prática. A Missão de Estabilização Multidimensional Integrada no Mali (MINUSMA), em seguida, realocou suas tropas para um espaço diferente, que não atrapalhasse o andamento das atividades educacionais. Ainda sobre a MINUSMA, a *Watchlist* afirma ter tido êxito na proposição de “nova linguagem sobre a proteção das escolas e a detenção ilegal e arbitrária de crianças, [...] uma das principais questões de proteção da criança no Mali (WATCHLIST, 2015, p. 3). Na Atualização Mensal de maio de 2014, a *Watchlist* “exige que todas as partes tomem medidas eficazes para acabar com o recrutamento e o uso de crianças e libertem imediatamente todas as crianças”. Em seguida, a coalizão “urge ao Governo que assegure, no arcabouço do Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), que as crianças sejam tratadas separadamente e a sua reintegração seja priorizada” (WATCHLIST, 2014b).

No mês seguinte, em junho de 2014, o CSNU publicou a Resolução 2164 sobre a renovação do mandato da MINUSMA. Neste documento consta, logo no preâmbulo, que “[o órgão] condena fortemente todos os abusos e violações dos direitos humanos [...]. Além disso, no parágrafo 13, seção (iv), o CSNU delimita que um dos objetivos da MINUSMA será o de auxiliar as autoridades malianas e coordenar os esforços internacionais para desenvolver e implementar programas de DDR [...], levando em consideração as necessidades específicas de crianças desmobilizadas (ONU-CS, 2014a). De fato, a partir da comparação da linguagem utilizada pela *Watchlist* com o vocabulário da Resolução 2164 (2014), é possível extrair semelhanças no conteúdo abordado e, ainda, notar que se tratam de medidas que não constavam na decisão anterior do CSNU sobre o mandato da MINUSMA, a Resolução 2100 (ONU-CS, 2013d).

Um segundo exemplo que reforça a existência de intersecção dos temas trabalhados pela *Watchlist* com os itens tratados pelo CSNU são as discussões pertinentes à renovação do mandato da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA). No que se refere à Atualização Mensal de março de 2014, na seção de recomendações em relação ao Afeganistão, a *Watchlist* solicitou que os membros do CSNU, “tendo em mente a renovação do mandato da UNAMA, assegurem recursos adequados para que os assessores de proteção das crianças realizem atividades, inclusive para poder apoiar adequadamente o governo na implementação do plano de ação” (WATCHLIST, 2014a). O grupo de ONGs também “instou aos governos envolvidos no apoio e formação da polícia local afegã a tomarem medidas para pôr fim e prevenir o recrutamento e o uso de crianças” (WATCHLIST, 2014a).

Estes dois pontos foram realçados na Resolução 2145 do CSNU sobre a renovação do mandato da UNAMA, aprovada em 17 de março de 2014. Consta, neste documento, que o CSNU “solicita ao Secretário-Geral que continue dando prioridade às atividades e capacidades de proteção das crianças” e “reitera a importância de aumentar a funcionalidade, o profissionalismo e a responsabilidade do setor de segurança afegão através de procedimentos adequados de controle, de formação, incluindo os direitos das crianças [...]” (ONU-CS, 2014b).

Por fim, numa das recomendações da Atualização Mensal de novembro de 2014, consta que é necessário o CSNU “exortar a todas as partes, incluindo a equipe de mediação, a garantir que as preocupações com a proteção das crianças sejam sistematicamente incorporadas às discussões de paz e reconciliação em curso”. Ainda, de acordo com a *Watchlist*, o Conselho deveria “demandar que os militares imediatamente desocupem as 124 escolas atualmente sob ocupação, [...]” (WATCHLIST, Monthly Update, 2014c).

No mesmo mês, em novembro de 2014, o CSNU aprovou a Resolução 2187 sobre o Sudão do Sul, relacionada à extensão do mandato da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS). No parágrafo 2 da Resolução 2187, o CSNU “encoraja os esforços [...] das Nações Unidas [...] e ainda urge que eles assegurem que as provisões de proteção das crianças sejam integradas em todas as negociações e acordos de paz” (ONU-CS, 2014c). No parágrafo 19 do mesmo documento, o Conselho “[...] fortemente urge o governo a implementar completa e imediatamente a ordem militar de 14 de agosto de 2013, proibindo o ataque, a ocupação e o uso, para quaisquer propósitos, de escolas, prédios ou propriedades[...]” (ONU-CS, 2014c). Mais uma vez, é possível identificar similaridades no conteúdo do documento publicado pela *Watchlist* e na resolução aprovada pelo CSNU.

Como visto, portanto, as formas pelas quais os ativistas apresentam suas demandas estão conectadas aos conteúdos das resoluções sobre CAAC, sejam elas temáticas ou específicas. Primeiro, quanto às temáticas, pode-se dizer que a evolução do escopo desta pasta é consistente com as demandas dos ativistas, a exemplo da elaboração de mecanismos de monitoramento e responsabilização aos violadores de direitos das crianças. Segundo, no tocante às resoluções específicas, a proximidade da linguagem da *Watchlist* com a do CSNU revela que o órgão se baseou nas posições dos ativistas quando da elaboração e adoção dos referidos mandatos das missões de paz. Ou seja, foi possível mostrar como os ativistas buscam e conseguem, de forma visível nos três exemplos citados, influenciar a apresentação de temas e o vocabulário utilizado pelo CSNU no que se referem às resoluções da pasta CAAC.

4.5 A MOBILIZAÇÃO EM REDE

A literatura exposta no primeiro capítulo da tese sustenta que as ONGs agem mediante a percepção de que podem obter ganhos em determinado ambiente político. Muitas vezes, diante do acesso limitado, os ativistas buscam vincular suas estratégias às de atores institucionalizados, aproximação facilitada por conta da defesa de princípios e valores em comum. De acordo com Wisotzki (2008, p. 77) “quando o acesso direto é negado, as ONGs empregam estratégias mais informais para entrar em contato com os Estados-membros”. Unidos pela importância que atribuem a normas, valores e princípios, os ativistas também se aproximam para extrair benefícios relacionados ao trabalho em rede (KECK; SIKKINK, 1998). Assim, além da formação da coalizão e da organização das ideias, as ONGs podem recorrer à colaboração com alguns atores situados dentro de espaços intergovernamentais de modo a ampliar os canais de comunicação disponíveis à mobilização coletiva.

Do ponto de vista das ONGs, a pesquisa revelou que os contatos estabelecidos com delegados estatais e funcionários da ONU criaram oportunidades aos ativistas, viabilizando seu acesso ao CSNU mesmo sem a existência de regras de participação formais. Para Estados e equipes de trabalho de agências especializadas da ONU, as ONGs funcionaram como fonte de informações especializadas, com capacidade técnica para conduzir análises legais, científicas e políticas, o que auxiliou no reforço dos argumentos propostos por eles durante os debates do CSNU.

Importante lembrar que a área de paz e segurança internacional permaneceu refratária à temática Crianças até o final dos anos 1990. A análise que segue revela que a atuação da *Watchlist* em conjunto com o OSRSG-CAAC, o Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF) e alguns Estados simpáticos à causa, ampliou o escopo de atuação dos ativistas. Radhika Commonsray, então na posição de OSRSG-CAAC, pontuou que enquanto a UNICEF e o Escritório do Representante do Secretário-Geral para CAAC trabalhavam para concretizar os mecanismos estipulados pelo Grupo de Trabalho nos países afetados pelos conflitos, a comunidade de organizações não governamentais se empenhava em apoiar a agenda de monitoramento e relatórios em conjunto com os representantes da sociedade civil nos países afetados, fortalecendo a agenda CAAC (ONU-CS, 2006a).¹³⁸

Com base no exposto, as seguintes relações serão pormenorizadas nas próximas seções: *Watchlist* e Escritório do Representante Especial das Nações Unidas para as Crianças e os Conflitos Armados (OSRSG-CAAC), (ii) *Watchlist* e delegações estatais e (iii) *Watchlist* e UNICEF.

¹³⁸ As palavras exatas utilizadas por Radhika Commonsray foram as seguintes: *In the past year, much has been accomplished on that ambitious agenda for children. The Security Council Working Group has met on four occasions and has set its programme of work for the year. The United Nations system — including UNICEF, the Department of Peacekeeping Operations and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights— and its partners have worked diligently, on a tight deadline, to bring that mechanism to fruition in pilot countries, and the first report, on the Democratic Republic of the Congo, was submitted to the Security Council Working Group in June of this year. The community of non-governmental organizations is very engaged in supporting the monitoring and reporting agenda, and civil society representatives in affected countries are gearing up to strengthen their interface on monitoring and reporting.*

4.5.1 As ONGs e o Escritório do Representante Especial das Nações Unidas para as Crianças e os Conflitos Armados

O estabelecimento do Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para as Crianças e os Conflitos Armados, em dezembro de 1996, pode ser interpretado como um marco do desenvolvimento institucional da agenda CAAC, uma vez que foi a primeira medida concreta no sentido de consolidar a relevância desta agenda no domínio de paz e segurança internacionais. O mandato do OSRSG-CAAC inclui, entre outros objetivos, o aumento da conscientização de atores estatais e não estatais sobre a situação especial das crianças vítimas de guerra e a urgência de garantia de seus direitos, bem como a coordenação de atividades empreendidas por diversos atores interessados no assunto, incluindo parceiros de dentro e fora da organização. Com o maior envolvimento do CSNU nesta agenda (o órgão possui 11 resoluções aprovadas sobre o tema), o OSRSG-CAAC vem se tornando uma figura central na defesa e promoção dos direitos das crianças em nome da ONU.¹³⁹

Uma das prioridades do primeiro OSRSG-CAAC, Olara Otunnu, foi a de transformar a proteção das crianças afetadas pelos conflitos armados numa preocupação central do CSNU (OTUNNU, 2000, p. 55). Ele defendia que um dos principais desafios ao alcance da paz era a reabilitação de pessoas jovens, pois meninos e meninas enfrentam dificuldades de retomar à vida em sociedade, após sofrerem desproporcionalmente em tempos de conflitos. Assim, alcançar a paz não seria possível sem a aplicação de medidas protetivas antes, durante e depois dos conflitos armados.

O apelo às iniciativas de proteção fazia parte do que Otunnu chamava de “Era da Aplicação”, um projeto que consistia na luta pela operacionalização de leis e normas internacionais referentes aos direitos das crianças. Uma das propostas para o alcance deste resultado, de acordo com Otunnu (2000), era o fortalecimento das redes da sociedade civil para proteção, monitoramento e reabilitação das vítimas de conflitos armados. As ONGs ocupariam lugar de destaque no avanço desta causa, principalmente por conta da experiência que elas possuíam em campo e da capacidade de coleta de dados primários. ONGs internacionais e de direitos humanos, como a *Save the Children* e *Human Rights Watch*, trabalhavam em vários países afetados por conflitos, geralmente desenvolvendo projetos voltados à assistência aos necessitados. Em muitos casos, elas denunciavam o impacto dos conflitos e o sofrimento das

¹³⁹ Para mais informações sobre o mandato institucional do SRSG-CAAC, ver: OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL FOR CHILDREN AND ARMED CONFLICT. Disponível em: <https://childrenandarmedconflict.un.org/m_andate/partners-in-the-united-nations/>. Acesso em 12 jun. 2015.

crianças, chamando atenção a casos de violência sexual, uso de armas explosivas e ataques às escolas.

Um fato que exemplifica a aproximação entre OSRSG-CAAC e ONGs internacionais aconteceu quando do esboço da primeira resolução do CSNU sobre a temática, a Resolução 1261 (1999). Otunnu, na época à frente da elaboração do rascunho deste documento, exaltava o trabalho central a ser cumprido pelas ONGs, destacando suas contribuições valiosas na área de paz e segurança. Nesta fase inicial, Otunnu sistematicamente procurou se associar às ONGs, propondo “a criação de um movimento de advocacia nacional e internacional, o desenvolvimento de programas operacionais para responder às necessidades das vítimas de violência e a provisão de informações sobre situações e questões particulares” (OTUNNU, 2000, p. 56). Em julho de 2000, durante o Debate Aberto do CSNU, o OSRSG-CAAC afirmou:

Eu tenho de dizer que estou particularmente impressionado com o papel desempenhado pelas organizações não governamentais – sua advocacia, suas atividades em campo e seu papel em moldar essa agenda. Não é apenas crucial, mas indispensável. É por essa razão que eu espero que o Conselho de Segurança aceite a oportunidade oferecida pelas organizações não governamentais e estabeleça um diálogo construtivo e uma colaboração. Todos nos beneficiaremos disso. Acima de tudo, as crianças vão se beneficiar dessa colaboração (ONU-CS, 2000b, tradução nossa).¹⁴⁰

À época, a posição das ONGs sobre a aproximação com o OSRSG-CAAC se assemelhava à visão expressa por Otunnu (2000). Para a criação do cargo, por exemplo, grupos de ONGs prestaram substancial contribuição no sentido de convencer os Estados quanto à importância do OSRSG-CAAC para o avanço das discussões sobre crianças e conflitos armados. Em particular, destacam-se o *lobby* do Grupo de Trabalho sobre Crianças em Conflitos Armados do Comitê das ONG, na UNICEF, e do Subgrupo sobre Crianças Refugiadas e Crianças em Conflitos Armados sobre a Convenção sobre Direitos da Criança (HECKEL, 2005).

Os sucessivos representantes especiais, Radhika Coomaraswamy (2006-2011) e Leila Zerrougui (2012-atual), também procuraram explorar as atividades em conjunto com as ONGs internacionais, com destaque para o papel desempenhado pela *Watchlist*. Coomaraswamy, em pronunciamento no Debate Aberto sobre CAAC de 24 de julho de 2006, notou o papel relevante das ONGs em regiões afetadas pelos conflitos, notadamente no “monitoramento e acompanhamento da agenda” do CSNU. Da parte da *Watchlist*, a nomeação de Coomaraswamy

¹⁴⁰ *I have to say that in my work I have been especially impressed by the role being played by non- governmental organizations — their advocacy, their activities on the ground and their role in shaping this agenda. It is quite simply not only crucial but indispensable. It is for this reason that I hope the Security Council will seize the opportunity offered by non-governmental organizations to engage in constructive dialogue and collaboration. All of us will benefit from this. Above all, children will benefit from such collaboration.*

também foi celebrada. O Sr. Bukeni Beck, falando em nome da coalizão, expressou publicamente sua satisfação com a “nomeação de Radhika Coomaraswamy [...], agradecendo o importante trabalho realizado por ela até então” (ONU-CS, 2006a, tradução nossa).¹⁴¹ Em 2012, quando da transferência do cargo para Leila Zerrougui, Eva Smets, diretora da coalizão, em tom de agradecimento atribuiu significativa importância às atividades executadas por Radhika Coomaraswamy, principalmente ao considerar “que sua liderança, dedicação e eficácia provocaram melhorias tangíveis na vida de meninas e meninos afetados por conflitos armados em todo o mundo (WATCHLIST, 2012, tradução nossa).¹⁴²

Durante seu mandato, Coomaraswamy fez 26 visitas de campo e, nos primeiros anos, as visitas ficaram concentradas na criação de mecanismos de monitoramento e de sensibilização dos governos e dos grupos armados não estatais (THOMPSON, 2014). Boa parte das viagens tinha o objetivo de pressionar grupos beligerantes a assinar os planos de ação (acordos entre ONU e partes que possuem seus nomes na lista da infâmia). Para cumprir o mandato institucional, o OSRSG-CAAC e a Watchlist, por vezes, trocaram informações e experiências, principalmente no que se refere à identificação das partes envolvidas e ao acesso a ONGs e movimentos locais (ENTREVISTADA 8, informação pessoal).¹⁴³

Além de ajudar a identificar as partes do conflito que violam normas internacionais, as ONGs podem contribuir com o monitoramento dos atores que possuem nomes na lista da infâmia. Em Mianmar, por exemplo, a ONG *Child Soldiers*, um dos membros associados da *Watchlist*, chamou atenção às restrições impostas pelo exército de Mianmar para dificultar o acesso da ONU a locais militares, o que acabava por dificultar o monitoramento dos processos de verificação e libertação de crianças-soldado pelo grupo não estatal Tatmadaw. Ou seja, o número de crianças identificadas e libertadas pelo Tatmadaw, como parte do acordo com a ONU (plano de ação), não refletia a realidade em campo (THOMPSON, 2014). Destarte, a combinação das atividades do OSRSG-CAAC com os dados coletados pelas ONGs indica uma ampliação em termos das capacidades de interferência destes atores nas dinâmicas dos conflitos, uma vez que se torna possível uma identificação mais apurada das forças governamentais e não estatais que recrutam e utilizam crianças-soldado.

¹⁴¹ *pleased with the appointment of Ms. Radhika Coomaraswamy to the post of Special Representative for Children and Armed Conflict and we thank her for the important work that she has done. We also thank UNICEF for the important work it has done on the ground and pledge our cooperation in an ongoing basis. Mr. Bukeni Beck, representative of the Watchlist on Children and Armed Conflict (ONU-CS, 2006a).*

¹⁴² *Watchlist thanks Ms. Radhika Coomaraswamy for her leadership, dedication and effectiveness, which led to tangible improvements in the lives of girls and boys affected by armed conflict around the world (WATCHLIST, 2012).*

¹⁴³ Entrevista por telefone, em 2016.

A despeito dos desenvolvimentos positivos, a *Watchlist* defende “uma implementação mais clara e eficaz do mandato do OSRSG-CAAC” (WATCHLIST, 2004). Uma das críticas levantadas pelos ativistas é a falta de transparência acerca dos planos de ação elaborados entre partes beligerantes e ONU. Para estas ONGs, a ausência de detalhes sobre os acordos dificulta o trabalho de monitoramento e pressão sobre os violadores de direitos humanos. Em estudo publicado sobre os Planos de Ação, a *Watchlist* chegou à conclusão de que as inclusões de estruturas formais, bem como a produção de relatórios regulares de avaliação dos resultados, poderiam encorajar o progresso e permitir a elaboração de planos de ação mais robustos. Uma das grandes preocupações é que as partes que assinam os acordos o façam somente para ter seu nome retirado da lista da infâmia, sem pretensões de levar adiante o que fora acordado no documento. O estudo sugere, com base neste diagnóstico do problema, a criação de uma força tarefa, que atuaria com base num cronograma detalhado para monitorar o cumprimento do plano de ação (WATCHLIST, 2004).

Cabe lembrar que esses dois atores – ainda que possuam objetivos similares – detêm mandatos institucionais distintos. Enquanto as entidades do sistema ONU produzem um conhecimento mais técnico, provendo aos Estados fatos e dados a serem utilizados na elaboração dos documentos oficiais – as ONGs desempenham um ativismo mais direcionado – pressionando Estados e, por vezes, o OSRSG-CAAC, a incluir ou aprofundar aspectos da agenda. Muito provavelmente em função de seu mandato institucional mais técnico é que o OSRSG-CAAC não expõe publicamente visões críticas a respeito das atividades desempenhadas pelas ONGs.

Apesar disto, as ONGs interessadas na pauta CAAC e os OSRSGs-CAAC compartilham do mesmo objetivo central: fomentar discussões e iniciativas que vão garantir a proteção das crianças em situações de conflitos armados. Em várias ocasiões, ambos os atores avançaram a ideia de que lutam, em contínua colaboração, pelos direitos das crianças. Mr. Ramm, falando em nome da *Watchlist*, por exemplo, disse “estar honrado em falar ao lado do OSRSG-CAAC, dos colegas do DPKO e da UNICEF. “Estamos comprometidos a trabalhar juntos para assegurar uma melhor proteção para crianças e aumentar a punição para graves violações perpetradas contra elas” (ONU-CS, 2013a, tradução nossa).¹⁴⁴ Assim, pode-se dizer

¹⁴⁴ *I am honoured to speak alongside the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict and colleagues from the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) and UNICEF. We are committed to working together to ensure greater protection for children and greater accountability for the grave violations perpetrated against them.*

que a atuação em rede tem o potencial de facilitar a convergência de atividades que aprofundem objetivos comuns a estes dois atores.¹⁴⁵

Neste sentido, as estratégias cooperativas podem ser compreendidas a partir da crença em valores comuns e, também, dos ganhos mútuos. De um lado, as ONGs servem como fonte de informação e monitoramento de acordos em campo (*watchdogs*) – uma contribuição valiosa ao trabalho de um departamento que depende da coleta de informações primárias para operacionalizar seu mandato institucional. Como apontou Leila Zerrougui, atual OSRSG-CAAC: “Precisamos de informações oportunas e confiáveis para saber o que está acontecendo no terreno, para responder e, em última instância, proteger melhor as crianças (ZERROUGUI, 2015, tradução nossa).¹⁴⁶ O escritório do OSRSG-CAAC, por seu turno, garante às ONGs a possibilidade de fortalecer suas demandas por meio de uma via institucionalizada. Por exemplo, uma estrutura para consultas com a ONU foi criada no âmbito do Escritório do OSRSG-CAAC e contempla a participação de ONGs reconhecidas internacionalmente¹⁴⁷, que podem ser acionadas pelo Escritório sempre que necessário.

4.5.2 A *Watchlist* e as delegações estatais

Em relação à parceria entre *Watchlist* e Estados, a política da coalizão tem sido a de valorizar o apoio de aliados estatais. Isto é, o suporte e o encorajamento de “países amigos” (*friendly states*, em inglês)¹⁴⁸ permite às ONGs “continuar a atuar como jogadores indispensáveis na agenda CAAC” (WATCHLIST, 2016, p. 8). A presente análise enfatiza que a intensidade e a periodicidade desta interação estão relacionadas à predisposição dos atores estatais, nomeadamente os indivíduos que assumem a condução da pasta CAAC, de adaptarem seus mandatos para o alcance de propósitos comuns. A especialista em CAAC da delegação francesa, por exemplo, notou que as demandas dos ativistas eram filtradas antes de serem incluídas nas proposições governamentais. Antes mesmo das ideias serem apresentadas a seus

¹⁴⁵ O objetivo deste capítulo é enfatizar os pontos de contatos entre os atores que atuam em rede. Contudo, vale lembrar que problemas decorrentes das missões organizacionais podem surgir. Por exemplo, a relação de Otunnu com as ONGs apresentou alguns atritos, principalmente sobre a natureza das interações estratégicas com os Estados.

¹⁴⁶ *We need timely, reliable information to know what is happening on the ground, to respond and ultimately better protect children.*

¹⁴⁷ Dentre as ONGs contempladas, constam: *Child Soldiers International, Watchlist on Children and Armed Conflict, Save the Children, Human Rights Watch, International Crisis Group, World Vision, International Rescue Committee, Oxfam International, Caritas International, International Centre for Transitional Justice, War Child, Defence for Children International, International Displacement Monitoring Centre, Global Coalition to Protect Education from Attack, Security Council Report.*

¹⁴⁸ Os governos da Bélgica, Liechtenstein, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos foram citados, em 2016, como doadores (WATCHLIST, 2016, p. 8).

superiores, ela precisava selecionar alguns itens e, por vezes, reformular a linguagem “para um jeito mais político”. O especialista em CAAC da missão de Luxemburgo enfatizou o mesmo ponto, adicionando que alguns países temem o enfraquecimento da sua imagem pela associação direta com as ONGs. Por conta desse receio, algumas missões se esforçam mais do que outras para fazer essa interação funcionar.

Da sua parte, a *Watchlist* elabora pontos de advocacia e distribui este material a membros e não membros do CSNU. Os materiais informativos são produzidos mês a mês, com poucas páginas, linguagem direta e recomendações no início do texto. Além disso, acompanhamentos (*follow-ups*) são realizados informalmente, por e-mails e telefonemas, antes das decisões e publicações oficiais do CSNU. Protestos, manifestações e pressões virtuais não fazem parte do repertório de ação da *Watchlist*, ainda que seus membros – individualmente – possam utilizar dessas estratégias. A pesquisa revelou, ainda, que representantes estatais e não estatais procuram formas de adaptar seus procedimentos com o intuito de avançar a causa conjunta. A relação de confiança mútua é construída ao longo do tempo, particularmente por meio de contatos entre os especialistas sobre CAAC das delegações estatais e os ativistas. Segundo a Entrevistada 4 (informação pessoal)¹⁴⁹, “os ativistas tomavam café e almoçavam com os diplomatas. Depois dos encontros, os diplomatas ligavam e solicitavam recomendações e informações. Esses relacionamentos permitiriam que as portas se abrissem para os ativistas”.

Dentre os membros permanentes do CSNU, destaque é conferido ao apoio da França. A França foi o primeiro país a ocupar o cargo de presidência do Grupo de Trabalho¹⁵⁰, quebrando com a tradição dos membros não permanentes na liderança dos órgãos subsidiários da ONU (NILSSON, 2013, p. 908). O país permaneceu neste cargo por três anos. Quanto à relação próxima entre França e ONGs, o governo francês apontou que a criação da ‘Coalizão para o Fim do Uso de Crianças Soldados’ em 1998 e da *Watchlist on Children and Armed Conflicts* em 2001 foram de importância decisiva para o desenvolvimento da agenda. Ainda, Le Sablière, em estudo sobre o engajamento do CSNU com a agenda CAAC, reconhece que as ONGs – juntamente a Estados-membros – tiveram papel central na expansão do critério para a inclusão de violadores na lista da infâmia. Além do recrutamento infantil, morte e mutilações, estupro e outras formas de violência sexual, sequestros, ataques contra escolas e hospitais, e negação de acesso humanitário são atualmente elementos que podem levar os violadores a serem

¹⁴⁹ Entrevista pessoal, realizada em Boston, em 2016.

¹⁵⁰ O Grupo de Trabalho, como mencionado, tem a função de revisar os relatórios do Secretário-Geral sobre CAAC e avaliar os progressos quanto aos planos de ação firmados entre as partes beligerantes e a ONU, parte do processo de retirada dos nomes dos violadores da lista da infâmia.

adicionados aos anexos dos relatórios do Secretário-Geral (SABLIÈRE, 2012). Vale lembrar que após a inclusão do nome na lista da infâmia, o MRM pode ser acionado. Além disso, a parte beligerante só pode ter seu nome removido desta lista mediante a elaboração de planos de ação com a ONU.

No que se refere às impressões dos ativistas sobre o apoio da França, Becker (2013) nota que a *Watchlist* trabalhou muito próxima à delegação francesa para desenvolver um “manual” de 26 diferentes ações que o Grupo de Trabalho sobre CAAC (órgão subsidiário composto pelos 15 membros do CSNU) poderia tomar, incluindo declarações públicas, visitas de campo, recomendações para sanções, etc. Embora a Resolução 1612 (2005) ofereça informações sobre o escopo das atividades do Grupo de Trabalho, ela deixou em aberto detalhes sobre os métodos que poderiam ser utilizados para levar adiante o mandato. *Save the Children UK*, por exemplo, nota a liderança “robusta” da França e seu comprometimento para ações fortes por parte do Grupo de Trabalho sobre CAAC (JEFFERS, 2007, p. 9). Mr. Bukani, falando em nome da *Watchlist* no Debate Aberto em julho de 2006, também conferiu importância ao apoio da França, expressando “a notável liderança [da França] ao presidir o novo Grupo de Trabalho sobre Crianças e Conflitos Armados” (ONU-CS, 2006a). Os exemplos refletem a construção de alianças tácitas, com o potencial de canalizar as demandas dos ativistas para momentos importantes do processo de desenvolvimento institucional desta pasta temática.

No caso dos países não permanentes, tratam-se de membros eleitos que não necessariamente possuem recursos (equipe e financiamento) para obtenção de muitas informações, tal como as oferecidas por delegações maiores e bem equipadas. Para esses países, como discutido nos capítulos anteriores, as alianças com as ONGs podem ser vantajosas, principalmente no acesso a fontes primárias e dados sistematizados. Essa dinâmica não é particular à agenda CAAC. Potências médias demonstravam interesse na formação de alianças com as ONGs desde o início dos anos 1990, refletindo uma atuação alternativa e não hegemônica à política de poder das grandes potências¹⁵¹. Essa “nova diplomacia”, como aponta Cooper, English e Thakur (2002), não significa uma rejeição às regras e instituições estabelecidas. Trata-se de uma tentativa de lidar com os bloqueios e frustrações nas Nações Unidas, por meio de novas formas de atuação.

¹⁵¹ Vários estudos reconheceram a interação entre as ONGs e os Estados como aspectos-chave da adoção do tratado de Ottawa e o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. Nesses dois casos, a relação entre as ONGs e Estados menores contribuiu largamente para os resultados alcançados. A parceria deixou um legado para o trabalho conjunto no caso da CAAC.

Existe um elemento considerável de flexibilidade nesta relação, com interesse de ambos os lados nos benefícios adquiridos a partir de arranjos estabelecidos para questões específicas, como é o caso da agenda CAAC. Neumann (2002) nota que os Estados possuem motivações próprias para entrar em arranjos como este. O Canadá, durante seu último mandato no CSNU (1999-2000), esteve entre os primeiros a patrocinar a Resolução 1261 (1999) (SORGER; HOSKINS, 2001, p. 140). O país também se destacou por expor as vantagens do engajamento com os atores não estatais no campo da paz e segurança internacionais. Essas ideias estavam, de certa forma, conectadas ao conceito de Segurança Humana, defendido pelo Canadá durante sua permanência na composição do órgão (ponto abordado no Capítulo 2). Para o país, tornava-se crucial colocar os indivíduos no centro das soluções dos conflitos contemporâneos. Portanto, a criação da pasta CAAC, de acordo com Sorger e Hoskins (2001), era vista como um passo natural, parte dos esforços de política externa.

Um dos países que buscou se aproximar das ONGs que trabalhavam no entorno do CSNU foi o México, que assumiu a segunda presidência do Grupo de Trabalho sobre CAAC. Desde o início de suas atividades, a missão mexicana conferiu importância ao diálogo com as ONGs.

O México trabalhou durante muito tempo e de diferentes formas com as ONGs. Por exemplo, o México propôs a questão dos direitos humanos na discussão sobre terrorismo em 2001, recebendo muita ajuda das ONGs. Para o México, foi importante se beneficiar dessa experiência, porque elas desempenham um papel central de pressão nas decisões tomadas pelo Conselho de Segurança. Dentro desse contexto, o México interpreta as ONGs como importantes parceiras e tenta trabalhar com uma agenda comum (NILSSON, 2013, p. 913, tradução nossa).¹⁵²

A Alemanha, por sua vez, terceiro país a liderar o Grupo de Trabalho sobre CAAC, reconheceu a importância do trabalho da *Watchlist* em várias ocasiões. Em janeiro de 2004, durante o Debate Aberto sobre CAAC, o representante da missão alemã mencionou que: “de forma muito importante, estamos recebendo o apoio de um número de organizações internacionais de primeira classe, em particular a *Watchlist on Children and Armed Conflict* e a *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*”¹⁵³ (ONU-CS, 2004b, tradução nossa). Anos depois,

¹⁵² *Mexico had for a long time worked in different ways with NGOs, for instance Mexico proposed the issue of human rights and terrorism already in 2001 and Mexico received a lot of help from NGOs regarding this issue. It was an important issue for Mexico to benefit from the NGOs' expertise, because NGOs play a major role in putting pressure on the Security Council to take action and within this context Mexico saw NGOs as an important partner and tried to work with a common agenda with NGOs.*

¹⁵³ *Very importantly, we are being supported by a number of first-class non-governmental organizations, in particular the Watchlist on Children and Armed Conflict [...] we have reached a critical mass and can now really move things forward. Let us seize this opportunity together.*

em 2015, mesmo sem ocupar a liderança do Grupo de Trabalho sobre CAAC, a Alemanha conferiu respaldo político a uma ideia elaborada pela *Watchlist*.

Em primeiro lugar, o êxito depende de um diálogo aberto, construtivo e contínuo entre todos os Estados-membros, as instituições das Nações Unidas, as organizações da sociedade civil e os centros acadêmicos. É por isso que a Alemanha organizou recentemente um seminário sobre a implementação da resolução 1998 (2011), sobre a proteção das escolas e hospitais, no Instituto Alemão para Assuntos Internacionais e de Segurança, em Berlim. Durante a reunião, abordamos uma questão colocada pela nota conceitual de hoje (S/2015/168): como melhorar a documentação do abuso? **Uma descoberta sobre esta questão foi o papel potencialmente útil das novas tecnologias, como, por exemplo, a aplicação de smartphone pela Watchlist** (ONU-CS, 2015b, tradução nossa, grifo nosso).¹⁵⁴

Com Luxemburgo, quando o país estava na presidência do Grupo de Trabalho sobre CAAC, a *Watchlist* compartilhou a informação de que partes em situações de conflito armado estavam usando escolas, em Mali, para outros propósitos, que não a educação. Por meio da colaboração com seus parceiros em campo, a *Watchlist* conseguiu obter fontes primárias e canalizá-las aos aliados dentro do CSNU. A Entrevistada 9, então representante da missão de Luxemburgo, confirmou que quando a *Watchlist* levantou essa questão, “nós fomos atrás de mais informações com as agências da ONU para incluir o tópico nas consultas do Grupo de Trabalho sobre CAAC e com o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas” (informação pessoal)¹⁵⁵. O resultado desta troca de informações, segundo a entrevistada, foi o posicionamento do CSNU a favor da evacuação das escolas.

Embora os supracitados países tenham valorizado, em momentos e de formas distintas, os *inputs* das ONGs, os ativistas não estão autorizados a participar das atividades formais do Grupo de Trabalho sobre CAAC. Porém, mesmo sem um respaldo das orientações sobre os métodos de trabalho, sessões informais são realizadas com vistas a permitir o diálogo entre ativistas e representantes das missões estatais. Por exemplo, em 23 de janeiro de 2013, as missões de Luxemburgo e Alemanha organizaram uma sessão informal sobre as violações cometidas pelo grupo guerrilheiro *Lord's Resistance Army*, que atua em Uganda, com a presença das redes *Crisis International* e *Watchlist*. Todos os países-membros do Grupo de Trabalho sobre CAAC foram convidados a participar, mas, de acordo com o Entrevistado 6, China e Rússia não compareceram

¹⁵⁴ *First, success depends on an open, constructive and continued dialogue among all Member States, United Nations institutions, civil society organizations and academic centres. That is why Germany recently organized a workshop on the implementation of resolution 1998 (2011), on the protection of schools and hospitals, at the German Institute for International and Security Affairs in Berlin. During that meeting, we touched upon a question posed by today's concept note (S/2015/168, annex): How can the documentation of abuse be improved? One finding on this issue was the potentially useful role of new technologies, such as, for example, the Watchlist mobile phone application.*

¹⁵⁵ Entrevista realizada via *Skype*, em 2016.

(informação pessoal)¹⁵⁶. O “no-show” de China e Rússia não é exceção nesse tipo de evento e pode ser considerado uma forma de os países sinalizarem, indiretamente, seu receio quanto à inclusão das ONGs nos procedimentos do órgão.

Cabe lembrar que a composição das cadeiras não permanentes do CSNU é rotativa, o que permite a circulação de países-membros a cada dois anos. Essa mudança na configuração dos assentos pode facilitar ou reduzir a margem de manobra de atuação das ONGs. Países menores, sem muita tradição nos assuntos do CSNU, tendem a trabalhar melhor com as ONGs, geralmente em busca de material que os auxilie nas deliberações intergovernamentais. A Eslováquia (2006-2007), a Croácia (2008-2009) e o Cazaquistão (2017-2018), embora tenham ocupado assentos não permanentes somente durante um biênio, reconheceram o papel da *Watchlist* na disponibilização de conteúdos e informações, como sugerem os trechos abaixo:

Representante da Eslováquia: Na reunião da Fórmula Arria de ontem, com os representantes da *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*, *The International Save the Children Alliance* and *The Watchlist on Children and Armed Conflict*, organizada pela missão permanente da França, nos deu outra excelente oportunidade para escutar informações adicionais e muitas recomendações valiosas de organizações não governamentais (ONGs) que estão ativas nas linhas de frente. Agradecemos muito o trabalho realizado pelas ONGs. Apoiamos plenamente a ideia de uma estreita parceria entre a Força-Tarefa das Nações Unidas sobre Crianças e Conflitos Armados e as ONGs (ONU-CS, 2006c, tradução nossa).¹⁵⁷

Representantes da Croácia: [...], a Croácia apoia todas as seis recomendações para pôr um fim e prevenir as violações dos direitos das crianças por grupos armados não estatais, apresentados pela *Watchlist on Children and Armed Conflict* ao Conselho de Segurança e aos Estados-membros (ONU-CS, 2015b, tradução nossa).¹⁵⁸

Representante do Cazaquistão: Acreditamos que o mecanismo da comunidade das organizações não governamentais, como *Watchlist on Children and Armed Conflict*, *Save the Children Alliance* e *Geneva Call*, deve ser mobilizado para que mais atores não estatais se juntem ao último “Ato de Compromisso” (ONU-CS, 2016, tradução nossa).¹⁵⁹

¹⁵⁶ Entrevista pessoal, realizada em Nova Iorque, em 2016.

¹⁵⁷ *Yesterday's Arria formula meeting with the representatives of the, which was organized by the Permanent Mission of France, gave us another excellent opportunity to hear additional information and many valuable recommendations from non-governmental organizations (NGOs) that are active on the frontlines. We very much appreciate the work done by NGOs. We fully support the idea of a close partnership between the United Nations Task Force on Children and Armed Conflict and NGOs.*

¹⁵⁸ *Croatia supports all six recommendations for ending and preventing violations of children's rights by non-State armed groups, put forward by the Watchlist on Children and Armed Conflict to the Security Council and Member States.*

¹⁵⁹ *We believe that the machinery of the non-governmental organization community, such as Watchlist on Children and Armed Conflict, Save the Children Alliance and the Geneva Call, should be mobilized to get more non-State actors to join the latter's "Deed of Commitment".*

De forma similar, a Indonésia e a Costa Rica, ambos membros do CSNU por três biênios¹⁶⁰, reconheceram o papel da Watchlist na garantia dos direitos das crianças e sua contribuição aos debates do CSNU.

Representante Indonésia: Com a crescente complexidade e dificuldade dos assuntos mundiais, as Nações Unidas certamente não estão em condições de abordar a totalidade das questões pertinentes a proteção das crianças. Reconhecemos, portanto, o papel fundamental que as organizações regionais podem fornecer para abordar os aspectos multifacetados da questão. Além disso, também agradecemos o crescente papel das organizações não governamentais, como a Watchlist on Children and Armed Conflict, e outras organizações da sociedade civil (ONU-CS, 2008b, tradução nossa).¹⁶¹

Representante da Costa Rica: Para concluir, gostaria de felicitar o Representante Especial do Secretário-Geral para as Crianças e os Conflitos Armados, o Diretor Executivo da UNICEF, o Presidente do Comitê Dirigente da *Watchlist*, todo o sistema das Nações Unidas, os doadores e a França, naturalmente, também como o Grupo de Trabalho que preside, pela sua liderança, seus constantes esforços e seu compromisso com este empreendimento monumental (ONU-CS, 2008b, tradução nossa).¹⁶²

Além dos contatos com as missões estatais, o estabelecimento de instâncias de contato alternativas, como o Grupo de Amigos da CAAC, também foi identificado por delegados estatais e ativistas como um meio de se fortalecer o diálogo. O Grupo de Amigos da CAAC foi criado em 2006 pelo Canadá, que desde 2000 não ocupa uma cadeira no CSNU. Atualmente, com mais de 38 membros, o grupo¹⁶³ funciona como um canal de discussão informal entre atores interessados no tema, oferecendo uma plataforma de ação para advogar junto ao CSNU. Em pronunciamentos aos Estados-membros do CSNU (ONU-CS, 2001b; ONU-CS, 2008b), o Canadá, líder do grupo, ressaltou a importância da *Watchlist* para o avanço das discussões sobre crianças e conflitos armados. No Debate Aberto sobre CAAC de 17 de julho de 2008, o país, mesmo sem ocupar um assento no CSNU, realçou a contribuição das ONGs para a garantia e implementação dos direitos das crianças. O Sr. McNee ressaltou que:

¹⁶⁰ A Indonésia permaneceu durante os biênios de 1973-1974, 1995-1996 e 2007-2008, enquanto a Costa Rica durante os biênios de 1974-1975, 1997-1998 e 2008-2009.

¹⁶¹ *With the growing complexity and intricacy of world affairs, the United Nations is surely not in a position to tackle the entirety of the issue of protection of children. We therefore recognize the pivotal role that can be provided by regional organizations in addressing the multifaceted aspects of the issue. In addition, we also welcome and commend the increasing role of non-governmental organizations, such as the Watchlist on Children and Armed Conflict, and other civil society organizations.*

¹⁶² *To conclude, I wish to congratulate the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, the Executive Director of UNICEF, the Chairperson of the Watchlist Steering Committee, the entire United Nations system, the donors and France, naturally, as well as the Working Group it chairs, for their leadership, their constant efforts and their commitment to this titanic endeavour.*

¹⁶³ Para mais informações sobre o Grupo dos Amigos da CAAC, ver: GOVERNMENT OF CANADA. **Global issues and international assistance.** Disponível em: <http://international.gc.ca/world-monde/aid-aide/child_soldiers-enfants_soldats.aspx?lang=eng>. Acesso em: 9 nov. 2016.

[os países] “precisam continuar a cooperar com as ONGs na linha de frente da proteção das crianças. A este respeito, congratulamos a criação da *Watchlist* sobre as crianças e os conflitos armados. Esta iniciativa deverá melhorar a proteção dos direitos das crianças em situações específicas de conflito armado por meio de um melhor monitoramento, uma melhor informação e de um melhor acompanhamento antes, durante e após os conflitos (ONU-CS, 2008b, tradução nossa).¹⁶⁴

No decorrer desta seção, buscou-se ressaltar a existência de alianças tácitas entre alguns países e a *Watchlist* no sentido de avançar a causa das crianças em situações de conflitos armados. Observou-se, a partir dos supracitados exemplos, que os países validam os debates sobre CAAC como itens de segurança internacional e, ainda, relacionam a discussão com o aperfeiçoamento das medidas de alcance da paz. Além disso, foi possível mostrar que os países tendem a validar o trabalho das ONGs em função dos benefícios de sua atuação. Isto é, os representantes estatais enfatizam a provisão de informações como um aspecto central das atividades da *Watchlist*. Para os ativistas, por sua vez, o contato próximo às missões estatais pode ajudar-lhes a melhorar seu aprendizado sobre as particularidades do CSNU. Como visto no Capítulo 1, os métodos de trabalho do órgão são difíceis de decifrar, principalmente para os indivíduos que não possuem acesso às instalações da ONU. Por conta disto, as conversas dos ativistas com os delegados estatais podem informá-los acerca dos aspectos técnicos dos processos intergovernamentais. Consequentemente, eles conseguiriam, por exemplo, escolher o momento mais apropriado para acionar um contato, sugerir temas e/ou apresentar pontos de advocacia.

Outro ponto que favorece esta relação é o fato de que, muitas vezes, os representantes das missões estatais permanecem por um curto período de tempo a frente da pasta CAAC (seis meses a um ano, dependendo da missão). Sendo assim, as equipes estatais podem carecer de uma análise em perspectiva histórica acerca dos progressos e desafios relativos a esta pasta do CSNU. Os ativistas, por outro lado, trabalham de forma contínua, produzindo relatórios e avaliações sobre o andamento das discussões desde 2001. Assim, mesmo nas missões com maior capacidade em pesquisa, como é o caso dos membros permanentes, o trabalho dos ativistas é visto como um adicional valioso. Ao fim e ao cabo, no que concerne à *Watchlist*, a seção fortaleceu a ideia de que o diálogo com alguns países aliados confere aos ativistas maior visibilidade, bem como serve para canalizar, em momentos importantes, suas demandas para dentro dos debates do CSNU. Portanto, embora ausentes de muitas reuniões formais, os valores e as ideias defendidas pelos ativistas são (re)afirmados nos pronunciamentos de atores estatais simpáticos à causa.

¹⁶⁴ *We need to continue to cooperate with NGOs on the front lines of protecting children. In this regard, we welcome the establishment of the NGO “watchlist” on children and armed conflict. This initiative should improve protection for the rights of children in specific situations of armed conflict through better monitoring, better reporting and better follow-up action before, during and after conflicts.*

4.5.3 A *Watchlist* e a UNICEF

A interação entre as ONGs e o Fundo das Nações Unidas para as Crianças precede a inclusão do tópico Crianças no repertório do CSNU. A UNICEF foi a primeira agência especializada da ONU a oferecer financiamento oficial e apoio às ONGs internacionais, fortalecendo o trabalho de advocacia dentro da organização (REIMANN, 2006). Os esforços conjuntos remontam aos anos 1950, quando foi criado o Comitê das ONGs na UNICEF – uma coalizão de organizações da sociedade civil com foco nos direitos das crianças.

À medida em que a temática ganhou mais atenção no sistema ONU, no decorrer dos anos 1980, observou-se um fortalecimento da parceria. Workshops e seminários foram realizados para chamar atenção à vitimização de crianças e às consequências a longo prazo de seu envolvimento nos conflitos armados. Em virtude da adoção da Convenção sobre Direitos das Crianças, em 1989, as ONGs e a UNICEF também passaram a desempenhar importantes papéis no monitoramento da aplicação das provisões deste tratado internacional. Sobre esse ponto, vale a pena destacar, novamente, o Artigo 45 da Convenção:

As agências especializadas, a UNICEF e outros órgãos das Nações Unidas podem fazer-se representar quando for apreciada a aplicação de disposições da presente Convenção que se inscrevam no seu mandato. O Comitê pode convidar as agências especializadas, a UNICEF e outros organismos competentes considerados relevantes a fornecer o seu parecer técnico sobre a aplicação da Convenção no âmbito dos seus respectivos mandatos (ONU-AG, 1989, art. 45).

Os anos que sucederam a adoção da Convenção foram marcados pela publicação de uma série de relatórios das ONGs, com o propósito de fornecer dados precisos e sistemáticos para fortalecer a pressão em direção à ONU (BREEN, 2003). Em 1989, como parte do Comitê das ONGs/UNICEF, foi criado o Sub-Grupo de Trabalho sobre Crianças em Conflitos Armados, no âmbito desta agência especializada. O objetivo desse sub-grupo era funcionar como “um veículo para o compartilhamento e disseminação de informações, melhoria de coordenação de programas, conscientização do público e promoção de mudanças políticas” (HECKEL, 2005).

As ações conjuntas de ONGs e UNICEF contribuíram para a conquista de marcos importantes no desenvolvimento da agenda CAAC. Hudson (2010, p. 75) argumenta que esses atores “criaram ‘pontos de acesso’, que mantiveram o tema Crianças na agenda da Assembleia Geral, ao mesmo tempo em que o moveram para a mesa do Secretário-Geral, eventualmente acertando o CSNU por meio do Representante Especial”. Heckel (2005), de forma similar, nota que os dois atores pressionaram o Secretariado para criação do cargo do OSRSG-CAAC, e fizeram intenso *lobby* para a indicação de Graça Machel à função de líder no estudo sobre os impactos dos conflitos armados nas crianças, o Relatório Machel.

A crescente associação entre a agência especializada e os atores não estatais pode ser entendida, em parte, pela complexidade das tarefas a serem postas em práticas pelo CSNU nos últimos anos, incluindo crises humanitárias, sociais e ambientais. De acordo com Steffek (2013), as instituições, de forma geral, não dispõem de todos os recursos para a realização de suas tarefas, principalmente quando se trata de projetos ambiciosos. Objetivos similares e a necessidade de troca de recursos materiais e informações demandam o estabelecimento de medidas que facilitem a colaboração interagências. Assim, para avançar projetos voltados à proteção das crianças, UNICEF e ONGs se aproximaram. Isto é, as partes extraíram vantagens das funções e características que não possuíam individualmente, mas necessitavam, para a realização de atividades referentes aos direitos das crianças.

O pronunciamento da então diretora da UNICEF, em 1999, Carol Bellamy, no Debate Aberto com membros do CSNU, é representativo desta observação. Segundo ela:

Em campo, a UNICEF trabalha em mais de 25 países afetados pela guerra, colaborando estreitamente com parceiros como o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários, o Programa Mundial de Alimentos, o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos - **bem como com inúmeras e muito importantes organizações não governamentais - para reiniciar as escolas, fornecer materiais educacionais, reunir crianças e famílias, fornecer medicamentos e vacinas, apoiar os traumatizados, operar clínicas e hospitais, cavar poços [...]**” (ONU-CS, 2000b, tradução nossa, grifo nosso).¹⁶⁵

Nesse contexto, as ONGs são apresentadas como atores importantes na defesa dos direitos das crianças e, principalmente, na execução de projetos institucionais. Seguindo essa lógica, a parceria das ONGs com a UNICEF também é validada em função dos ganhos obtidos. Por exemplo, no manual do Mecanismo de Monitoramento e Relato, de coautoria da UNICEF com o OSRSG-CAAC e o DPKO, consta que os responsáveis pela coleta de dados nos países em conflito podem “requisitar o apoio de advocacia do SRSG-CAAC, da UNICEF, da *Watchlist on Children and Armed Conflict*, bem como de outras instituições de direitos humanos da ONU e da sociedade civil (OSRSG, UNICEF, DPKO, 2016, p. 50-51). Vale notar que, neste documento, a *Watchlist* é o único ator não estatal mencionado de forma explícita, ganhando destaque face a outros atores da sociedade civil.

¹⁶⁵ *On the ground, UNICEF is at work in over 25 war-affected countries, collaborating closely with partners like Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, the World Food Programme, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights — as well as with numerous and very important non-governmental organizations — to restart schools, provide educational materials, reunite children and families, supply drugs and vaccines, support the traumatized, operate clinics and hospitals, dig wells, campaign against recruitment and promote demobilization and disarmament.*

Do ponto de vista das ONGs, a proximidade com a UNICEF pode significar uma via de acesso aos debates do CSNU, visto que os funcionários da agência possuem experiência política e interinstitucional, com capacidade de transitar mais facilmente por espaços do sistema ONU. O contato com a UNICEF pode, assim, expandir as possibilidades de acesso dos ativistas ao que acontece dentro do órgão, facilitando, por exemplo, a produção de materiais de advocacia consistentes com os debates políticos. A título ilustrativo, toma-se novamente o caso do MRM. A *Watchlist* publicou, em março de 2014, um guia para auxiliar as ONGs que participam das atividades do MRM. O manual foi apresentado pela coalizão como sendo o resultado de uma ampla consulta realizada com ONGs nacionais e internacionais, e funcionários da ONU. Em particular, a *Watchlist* afirma ter trabalhado de forma muito próxima ao OSRSG-CAAC e à UNICEF, para assegurar consistência [do manual] com demais documentos sobre a implementação do MRM (WATCHLIST, 2015).

Embora ambos os atores trabalhem com a provisão de informações, a rigor, existem distinções claras nas suas políticas. A UNICEF submete estudos, a pedido do Secretário-Geral, com uma linguagem bastante técnica, sem recomendações acerca de tópicos sensíveis, e limitada aos temas na agenda do CSNU. O Entrevistado 6 (informação pessoal)¹⁶⁶ relembra que recorria à UNICEF para perguntas factuais, mais técnicas. A *Watchlist*, por outro lado, dispõe de maior margem de manobra para demandar a inclusão de assuntos que não estão na agenda do CSNU. Uma vez que não respondem ao sistema ONU, elas podem assumir uma postura mais crítica.

4.6 CONCLUSÃO

A partir do exposto, pode-se concluir que, diante do acesso limitado, a *Watchlist* expôs suas ideias de forma acessível, utilizando de recursos comunicativos para potencializar seu alcance. Como contrapartida, houve o reconhecimento, por parte das delegações estatais, da importância do trabalho desenvolvido pelo grupo, particularmente no fornecimento de informações sobre o que acontece em campo. Outro ponto enfatizado é que no contexto de regras rígidas e de acesso fechado, como é o caso do CSNU, a formação de uma coalizão de ONGs internacionais se tornou relevante para a construção de relações de confiança com os Estados. Embora este processo acabe por deixar de lado ONGs menores e do Sul, relegando a um grupo específico o papel de destaque, a pesquisa

¹⁶⁶ Entrevista pessoal, realizada em Nova Iorque, em 2016.

entendeu que se trata de uma escolha estratégica dos ativistas para lidar com os desafios identificados na área de segurança internacional.

No que se refere às estratégias da *Watchlist*, o capítulo mostrou que a coalizão busca e consegue, para os momentos citados, influenciar o conteúdo das resoluções (temáticas e específicas) e o desenvolvimento de medidas de monitoramento e responsabilização dentro do escopo da agenda CAAC. Ao invés de serem meramente espectadores, os ativistas auxiliaram no formato de apresentação dos temas e no vocabulário adotado pelo órgão, bem como pressionaram pela criação de procedimentos especiais de proteção dos direitos das crianças. Ao fim e ao cabo, é possível sustentar que a *Watchlist* tem desempenhado importante papel no processo de consolidação institucional da agenda CAAC no âmbito da paz e da segurança internacional.

CAPÍTULO 5 - O *NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY* E A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA DO CSNU

O objetivo deste capítulo é o de analisar a participação do *NGO Working Group on Women, Peace and Security* (doravante, “NGOWG/WPS”) na construção e manutenção do tópico Mulheres como um tema de segurança internacional. A partir do final dos anos 1990, a interação entre esta coalizão, agências especializadas da ONU e delegações estatais confluiu na produção da ideia de proteção e participação das mulheres como elementos para garantir a promoção da paz, que marcaram não apenas a natureza do debate no CSNU, como também influenciaram a forma como a própria coalizão constituiu sua plataforma de ação. O desenvolvimento da agenda Mulheres, Paz e Segurança, nesse sentido, evidencia a relação entre ONGs, em boa parte internacionais e das áreas humanitária e de direitos humanos, e outros atores dentro do sistema ONU. Por meio do resgate de elementos históricos acerca da evolução da agenda sobre MPS, busca-se expor as estratégias do NGOWG/WPS para avançar perspectivas dos estudos das mulheres e de gênero dentro de um ambiente institucional outrora refratário à discussão desta temática.

5.1 O CSNU E O DEBATE TEMÁTICO SOBRE MULHERES E GÊNERO

Até o final dos anos 1990, a pauta de discussão do CSNU não incluía o tópico Mulheres, tampouco menções a Gênero. O tratamento a essas questões ligava-se aos pronunciamentos sobre civis, que foram incluídos nos temas de interesse do órgão no início da década mencionada¹⁶⁷. A criação do portfólio Mulheres, Paz e Segurança remonta à publicação da Resolução 1325, em 31 de outubro de 2000. Desde então, o CSNU aprovou outras sete resoluções correlatas, discutidas mais à frente, produzindo um sistema normativo capaz de informar as atividades no campo da paz e segurança internacionais.

¹⁶⁷ O primeiro esforço do CSNU em direção à discussão sobre Civis em Conflitos Armados (PoC, sigla em inglês) ocorreu por meio da Resolução 1265 (1999), com destaque à compreensão de que os ataques direcionados a civis não são aleatórios ou efeitos colaterais dos conflitos armados. Nesta ocasião, o órgão afirmou serem os civis “a vasta maioria das casualidades nos conflitos armados”. Desde então, em termos substantivos, o CSNU chama atenção à necessidade de responsabilidade dos Estados na proteção da população, com ações que minimizem ou evitem riscos a civis. No que se refere às iniciativas práticas, o órgão tem publicado resoluções que fazem referência à proteção de civis, de forma mais enfática quando da adoção e renovação de mandatos de operações de paz. Cabe lembrar que não foi possível identificar a mobilização concertada de ONGs internacionais para trabalhar especificamente com a agenda de PoC. De certa forma, tanto *Watchlist* como o NGOWG/WPS fazem referências à proteção de civis quando de seus trabalhos para avançar as causas sobre crianças e mulheres/gênero, respectivamente.

Não obstante a atenção diferenciada conferida ao tópico Mulheres, alguns Estados-membros mantiveram, desde sua criação, reservas quanto à necessidade de uma agenda de segurança sobre a temática. Uma das críticas baseou-se na duplicação de esforços, uma vez que a ONU supostamente dispõe de órgãos e agências especializadas com maior competência e tradição para lidar com o assunto. Os Estados, assim, utilizaram-se de critérios organizacionais para justificar esta narrativa, como a divisão de atribuições entre os principais órgãos das Nações Unidas, estipulada na Carta das Nações Unidas (1945), e a memória institucional¹⁶⁸, com o tema Mulheres tradicionalmente discutido fora da alçada do CSNU.

A partir da perspectiva de que a delimitação de competências oferece vantagens, como a redução da sobrecarga de atribuições e menor competição interagência por recursos pessoais e financeiros, alguns Estados-membros buscaram reforçar que a agenda Mulheres, Paz e Segurança coloca em evidência uma disfunção organizacional do CSNU, pois cria sobreposição de mandatos institucionais e embates políticos. Representativo desta posição são os discursos proferidos pelo Paquistão, no primeiro debate do CSNU sobre Mulheres, em 2000, e pela Rússia, durante o Debate Aberto que antecedeu a aprovação da sétima e última resolução acerca do tema – a Resolução 2242, em 2015.

Representante do Paquistão: [...] então, ao invés de duplicarmos nossos esforços, nós devemos focar nossa atenção no fortalecimento dos mecanismos existentes. [...]. Não seria prudente começar um novo processo em um fórum que não tem o mandato para lidar com todas as questões relevantes de maneira compreensível (ONU-CS, 2000c, tradução nossa).¹⁶⁹

Representante da Rússia: [...] no curso das negociações, nossa posição foi a de que é importante evitar qualquer distorção e manter as existentes divisões do trabalho, uma vez que fazer o contrário pode ter um efeito adverso no trabalho de todos os organismos [...] é importante para o Conselho de

¹⁶⁸ De fato, os documentos resultantes da série de conferências sobre mulheres, realizadas na década de 1980, indicam a Assembleia Geral e o ECOSOC como os órgãos responsáveis pelo prosseguimento e monitoramento das discussões. Vários tratados e convenções reafirmaram a centralidade do ECOSOC e da Assembleia Geral em lidar com essas questões de mulheres e gênero, a saber: a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) foi adotada em 1979 e outros instrumentos específicos de gênero incluídos na Declaração de Eliminação da Violência Contra as Mulheres, em 1994. Conferências que se seguiram incluem Copenhague e Nairóbi e depois a Quarta Conferência Mundial em Pequim, em 1995, a maior conferência da ONU até então. Foi em meados da década de 1990, depois da Plataforma de Ação de Pequim que a atenção se intensificou. Muitos aspectos do que foi apresentado nesse dia tinham sido debatidos e tratados por meio de várias declarações e conferências no âmbito da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social. Declaração sobre a Proteção de Mulheres e Crianças em Situações de Emergência e Conflito Armado (1974); Resolução sobre a Participação das Mulheres no Fortalecimento da Paz e Segurança (1977), a Declaração sobre a Participação das Mulheres na Promoção da Paz Internacional e Cooperação (1982) e Resolução sobre o Estupro e Abuso de Mulheres em áreas de conflito armado na antiga Iugoslávia (1995).

¹⁶⁹ *So, instead of duplicating our efforts, we must focus our attention on strengthening the existing mechanisms. [...] It would not be prudent to start the process anew at a forum that does not have the mandate to deal with all the relevant issues in a comprehensive manner.*

Segurança focar especificamente nas questões relacionadas à manutenção da paz e segurança internacionais (ONU-CS, 2015c, tradução nossa).¹⁷⁰

Isto posto, no que se refere à agenda MPS, os posicionamentos do Paquistão e da Rússia chamam a atenção à necessidade de se trabalhar com os mecanismos pré-existentes do sistema ONU. Ou seja, por conta do histórico de atribuições e responsabilidades exercidas por órgãos como a Assembleia Geral e o ECOSOC, que debatem assuntos de teor mais social, caberiam a eles o tratamento do tema. Outras delegações estatais interpretam a emergência desta pasta de forma mais ampla, como um indicativo de que os princípios organizacionais que regem as atividades da ONU estão sendo modificados. Kishore Mahbubani, embaixador de Cingapura em 2004, por exemplo, enfatizou que a ineficácia da Assembleia Geral ou do ECOSOC fica evidente quando o CSNU incorpora temas pertencentes a esses órgãos.

[...] com o passar dos anos, o espaço político que [o CSNU] ocupa dentro da família da ONU cresce. Os itens da agenda que são destinados à Assembleia Geral ou ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) são puxados pelo Conselho de Segurança - seja mulheres, paz e segurança ou proteção de crianças em conflitos armados - **porque as pessoas percebem a ineficiência da Assembleia Geral**. O Conselho desempenhará cada vez mais um papel maior (MALONE; MAHBUBANI; MARTIN, 2004, grifo nosso, tradução nossa).¹⁷¹

Um contraponto interessante a estas visões, que fundamentam uma análise crítica sobre a emergência da agenda MPS, foi o pronunciamento da delegação australiana quando do primeiro Debate Aberto sobre Mulheres, realizado em 24 de outubro de 2000. Como exposto abaixo, a Austrália se posicionou a favor de um debate específico, que ponderasse considerações sobre Mulheres e Gênero, não apenas em função da relevância normativa das questões apresentadas, mas também por conta dos ganhos obtidos em relação à maior transparência e abertura do CSNU – objetos de intensas conversas à época, vide o Capítulo 2.

Representante da Austrália: Nós consideramos valioso [ter um debate temático no Conselho] por várias razões. Primeiro, o debate contribuiu para o processo em andamento de abertura do Conselho, não apenas para não membros, mas para novas formas de pensar sobre o que constitui ameaças a paz e segurança internacionais e, mais importante, como lidar com essas ameaças. Segundo, o debate nos ajuda a progredir em relação à ampla agenda do avanço das mulheres, estimulando consciência sobre os fatores de gênero, transferindo consideravelmente as chamadas questões das mulheres para além

¹⁷⁰ *In the course of negotiations, our position was that it was important to avoid any distortions and to maintain the existing divisions of labour, as doing otherwise could have an adverse effect on the work of all those bodies. [...] it is important for the Security Council to focus specifically on issues relating to the maintenance of international peace and security.*

¹⁷¹ *[...] with each passing year, the political space that it occupies within the UN family keeps growing. Agenda items which are meant for the General Assembly or ECOSOC [UN Economic and Social Council] are pulled in by the Security Council – whether it's women in peace and security or protection of children in armed conflict – because people perceive the General Assembly as ineffective. The Council will increasingly play a bigger and bigger role.*

dos enclaves do Terceiro Comitê e da Comissão do Status das Mulheres para os órgãos centrais, vitais, da ONU. Terceiro, esse debate temático deverá ajudar a ONU a lidar com uma série de grandes desafios que está enfrentando (ONU-CS, 2000c, tradução nossa).¹⁷²

Diante deste panorama institucional, em que as interações ocorrem entre delegações de países diferentes, a cultura burocrática emerge como um dos fatores centrais à compreensão das dinâmicas em relação à pasta MPS. Segundo Barnett e Finnemore (2004), a cultura burocrática está relacionada às regras que situam e definem o conhecimento, informam os objetivos e desejos, moldam o que é entendido por comportamento apropriado ou não, determinando o que é certo e errado. Tais regras, por sua vez, definem “as soluções que são produzidas por grupos de pessoas para atingir problemas específicos, que eles enfrentam de forma conjunta” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 19). Estas soluções, de acordo com os autores, são institucionalizadas com o passar dos anos. A cultura burocrática, assim, funciona como um elemento aglutinador, permitindo que os membros de determinado grupo social padronizem suas atividades. Os pressupostos centrais, expressos por meio de rituais, história e linguagem especializada, funcionam na construção de uma identidade, facilitando a comunicação entre os diferentes grupos que pertencem a mesma instituição e delimitando as relações com os grupos que estão de fora.

No que se refere ao CSNU, nota-se que os formato e conteúdo das ações do órgão são tradicionalmente definidos pela associação a “situações de conflito armado”. Outras atividades, que não estejam vinculadas a este recorte, são contestadas como sendo de competência e responsabilidade do órgão. Sendo assim, as referências aos fatores organizacionais são utilizadas por países para justificar que não haja o rompimento na tradição do órgão. Assim, a divisão de tarefas pode ser vista como um requisito para uma maior eficiência e a preservação de rituais e valores como um meio de evitar o enfraquecimento da instituição.

Quando o assunto é a pasta MPS, as posições estatais se manifestam entre a defesa por uma agenda de segurança “tradicional” ou “expandida”. A escolha por uma delas é embasada, via de regra, pelas formas de se entender as transformações na política internacional contemporânea ante as dinâmicas de uma organização que remonta às realidades dos anos 1940. Ao mesmo tempo em que os países-membros da ONU se deparam com a necessidade de

¹⁷² *Representative of Australia: We consider it valuable [to have a thematic debate in the Council] for several reasons. First, it contributes to the ongoing process of opening up the Council, not just to non-members, but to new ways of thinking about what constitute threats to international peace and security and, more important, how to deal with them. Secondly, it helps us to move forward our broad agenda for the advancement of women, raising awareness of gender factors, moving consider of so-called women's issues out of the enclaves of the Third Committee and the CSW and into the central, vital organs of the UN. Thirdly, this thematic debate should assist the UN in dealing with a range of other major challenges that it is confronting.*

expandir a atuação do CSNU, os significados e rituais sobre o que seria um comportamento adequado para este órgão ainda estão fortemente arraigados em concepções tradicionais, que compartimentalizam funções e segmentam grupos de pessoas dentro da própria instituição.

Por conta de mandatos organizacionais distintos, funcionários de departamentos da ONU e membros das delegações estatais, por exemplo, ficam segregados em espaços sociais diferentes, seguindo pautas e instruções específicas. Klot (2015, p. 45) nota que “as pessoas que trabalham com as agendas de segurança e direitos humanos não são os mesmos grupos e não trabalham muito bem juntos [...] nas estruturas da ONU eles tendem a estar separados”. Koskeniemi (1996, p. 490 apud GIBBINGS, 2004, p. 40) reforça esta particularidade ao apontar que “uma pessoa não fará parte da delegação do Conselho se já tiver servido na assistência ao desenvolvimento”.

O conjunto de regras e costumes partilhado pelas delegações estatais, que orienta suas ações dentro do CSNU, está fortemente vinculado à concepção de que o órgão trata das realidades da política de poder, especificamente de assuntos considerados de alta política – como é o caso da segurança internacional. Gibbings (2004) aponta que tais questões estão associadas à valorização das características associadas às masculinidades. Por outro lado, as questões de baixa política, como Mulheres e Gênero, estão atreladas às concepções de feminilidade. Não é surpresa, logo, constatar uma forte resistência de algumas delegações estatais para integrar gênero/mulheres nas suas tarefas diárias. Para Raven-Roberts (2005, p. 55-57), alguns representantes da ONU não aceitam trabalhar com questões de gênero com a justificativa de que não são cientistas sociais e, portanto, não possuem conhecimento sobre questões de mulheres. Ainda, há aqueles que argumentam que gênero é uma filosofia inapropriada, levada a cabo por feministas que só causam problemas à Organização (REBELO, 2012, p. 32). Disso decorre que muitas pessoas que trabalham na ONU – tanto na sede como no campo de ação – admitem que não sabem o que é transversalização de gênero dentro de suas áreas de responsabilidade específicas (REBELO, 2012; WHITWORTH, 2004, p. 120).

Utilizar a categoria de análise Gênero como parte de políticas institucionais pressupõe uma compreensão, pelos próprios agentes da ONU e delegados estatais, de que existem valores, em toda sociedade, que informam o que é ser feminino ou masculino. Trata-se, logo, de reconhecer a existência de construções sociais sobre os papéis desempenhados pelos indivíduos, que podem variar de um lugar para outro por conta de fatores como raça, religião, idade e *status* social. Em boa parte do mundo, estas considerações sociais validam responsabilidades e privilégios desiguais e, geralmente, as mulheres ocupam posições inferiores em relação a seus pares masculinos. Jogar luz sobre

estas relações de poder desiguais, reconhecendo que não se tratam de interações fixas ou determinadas de acordo com o sexo do indivíduo, são exercícios de reflexão difíceis para muitos destes agentes estatais/intergovernamentais. Além disto, para alguns países, levar em consideração os interesses, as experiências e as capacidades diferentes de mulheres e homens, independente de sua condição biológica, pode ser contraditório com as expectativas de comportamento em nível doméstico. Por conta destas particularidades, não é surpresa observar a resistência de alguns países à agenda MPS, tampouco a intenção de manterem o assunto atrelado a espaços que não sejam considerados pertencentes ao domínio da paz e segurança internacionais.¹⁷³

A projeção da imagem do CSNU se mantém alicerçada na ideia de que se trata de um órgão vital para o funcionamento do sistema Nações Unidas e que, através dos tempos e por meio de sua singularidade, garantiu a manutenção da paz e segurança internacionais. Essa narrativa é construída por meio de um processo contínuo de diferenciação do “outro”. Neste caso, a reafirmação do órgão enquanto nicho central das principais decisões é feita pela desvalorização de assuntos que não seriam considerados urgentes, ou cabíveis de uma discussão entre chefes de Estados.

Nos dias que antecederam a publicação da Resolução 1325 (2000), de acordo com Hill (2005), a insegurança por parte dos membros do CSNU para incluir os temas Mulheres e Gênero na sua agenda de trabalho persistiu até poucas horas antes da aprovação do documento. A autora afirma que os países demoraram para excluir a ideia de transferir a discussão para o Terceiro Comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas, que trata de questões sociais, humanitárias e culturais. Na mesma linha de raciocínio, Gibbings (2004) atenta que, a pedido do CSNU, os funcionários do Terceiro Comitê também prepararam estudos e declarações sobre a temática para uma possível reunião no âmbito da Assembleia Geral, visto que esse espaço era considerado mais apropriado às perspectivas das mulheres e as experiências em áreas relacionadas à paz (GIERCZ, 2001, p. 14).

Esses exemplos revelam um comportamento desigual no seio da instituição, que, de certa forma, reproduz pensamentos arraigados em muitos países.¹⁷⁴ Ainda hoje, grande parte

¹⁷³ É importante reconhecer que o engajamento do CSNU, de certa forma, pressiona os Estados-membros para que comecem a “refletir” sobre o assunto. Ao tratar de uma agenda específica sobre MPS, o CSNU sugere que os países comecem a debater o tópico, ainda que no âmbito intergovernamental.

¹⁷⁴ Algumas das análises que aparecem nesta seção estão baseadas, *ipsis litteris*, no conteúdo exposto na dissertação de Mestrado da autora, intitulada *Estratégias de Igualdade de Gênero nas Operações de Paz: Desconstrução de discursos e reflexões sobre práticas generificadas, aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (Unesp, Unicamp, PUC-SP) em agosto de 2011* (REBELO, 2011). A dissertação de mestrado foi, posteriormente, transformada em livro digital pelo selo Cultura Acadêmica da Editora Unesp. A reprodução de trechos desta dissertação tem o objetivo de estender a

das sociedades domésticas atribui ao “ser masculino” um valor social mais alto, associado ao espaço público, no qual predominam características tais como racionalidade, força física, honra e coragem (STEANS, 1998, p. 10). Consequentemente, o feminino aparece relacionado às tarefas consideradas de âmbito privado. Ou seja, a mulher é definida como a dona de casa, reprodutora e esposa (KENNEDY-PIPE, 2010, p. 77-79).

À luz destas considerações, que colocam em evidência relações desiguais entre homens e mulheres, é crescente o número de estudos que critica a evolução da pasta MPS por sua natureza mecânica, isto é, pela predominância de concepções tradicionais nos documentos adotados pelo CSNU. Pugh (2004), de forma mais geral, critica o desenvolvimento de políticas e programas da ONU centrados em imperativos problema-solução (*problem-solving theory*). De acordo com o autor, esta abordagem aceita os parâmetros do mundo e simplesmente tenta resolver os problemas que surgem dentro dele. Ao concentrar os esforços nas respostas para determinado problema, a realidade com a qual se trabalha não é questionada, reforçando valores e estruturas tradicionais. Puechguirbal (2010, p. 167), de forma mais específica, chama atenção aos possíveis perigos do emprego das questões de gênero como soluções da ONU. De acordo com a autora, essa abordagem impede o desenvolvimento de visões críticas sobre as causas dos conflitos atuais, bem como sobre questões como “masculinidades militarizadas”.¹⁷⁵

Cabe lembrar que o envolvimento do CSNU com essa agenda foi – e continua sendo – validado em um contexto no qual impera a ideia de que a comunidade internacional não pode ficar inerte diante de sistemáticas violações dos direitos humanos e, portanto, novas estratégias devem ser elaboradas para lidar com as instabilidades nos âmbitos local, regional e internacional. A partir do processo de reavaliação das práticas e políticas da ONU, no final da década de 1990, a associação entre “inclusão de mais mulheres” e “promoção da paz” surge de forma mais enfática nos discursos do CSNU.

Esta associação, no entanto, vem respaldada, de um lado, pela vulnerabilidade a que mulheres estão submetidas em situações de conflito armado e, de outro, pelas qualidades únicas (conciliadora, cuidadora e passiva), com base nas quais são definidas as tarefas melhor

reflexão sobre as práticas que informam relações de gênero desiguais no âmbito da paz e segurança internacionais e marcam o ambiente com o qual as ONGs vão se deparar, tópico este que não foi abordado quando da conclusão da dissertação de mestrado. Muito embora os dados e análises específicos acerca da inclusão das mulheres nas operações de paz não sejam necessariamente originais, trata-se de uma forma de complementá-los e reexaminá-los a partir de novas hipóteses.

¹⁷⁵ A masculinidade militarizada, como observa Enloe (2002), é um modelo de masculinidade que tem como complemento uma forma de feminilidade passiva, que reduz a mulher a posições de status e poder inferior. Para mais informações, ver: ENLOE, C. Demilitarization - or more of the same? Feminist questions to ask in the postwar moment. In: COCKBURN, C.; ZARKOV, D. **The Postwar moment: militaries, masculinities, and international peacekeeping**. London: Lawrence & Wishart, 2002.

executadas por elas. Por exemplo: auxílio às vítimas de violência sexual, inspeção de mulheres, interação com organizações de mulheres locais, patrulhas, entre outras. Esses pontos são apresentados em detrimento de considerações acerca do aspecto relacional entre masculinidades e feminilidades (muitas vezes, a referência às condições das mulheres não está acompanhada pela contemplação das experiências dos homens). Além disso, as particularidades próprias de cada pessoa/grupo são em boa medida desconsideradas dos processos de elaboração e implementação de políticas. Isto é, os indivíduos que não se encaixam em rótulos pré-definidos (mulheres e meninas ou homens e meninos) ficam marginalizados dos processos de paz. Perpetua-se, assim, a visão tradicional da mulher como vulnerável e pacífica – por conseguinte o homem aparece como forte e agressivo –, omitindo momentos importantes em que elas “pegam em armas” e eles são vítimas de exploração e abuso sexual.

O presente estudo avança as supracitadas análises, entendendo que as discussões sobre Mulheres e Gênero no campo da paz e segurança internacionais estão, em grande medida, interligadas às tentativas de respostas da organização a desafios externos e internos. Rebelo (2011, 2012) nota que em alguns momentos o CSNU substitui a igualdade de gênero pela eficácia operacional como fim último a ser alcançado. Esta prática pode ser observada em documentos da ONU que tratam do equilíbrio numérico entre homens e mulheres nas operações de manutenção da paz. Por exemplo, num dos primeiros estudos comissionados pela ONU à Divisão para o Avanço da Mulher, Beilstein (1995) destaca que soldados e policiais femininos podem servir de modelo para as mulheres das comunidades locais, uma vez que são percebidas como compassivas, inclinadas a optar pela reconciliação, boas ouvintes e dispostas a aprender e contribuir para um ambiente de estabilidade e moralidade.

Nesta mesma linha, o Departamento de Operações de Paz sustenta que “a presença das mulheres torna os soldados do sexo masculino mais reflexivos e responsáveis, e amplia o repertório de habilidades e estilos disponíveis dentro da missão, quase sempre com o efeito de reduzir conflitos e confrontos” (ONU-DPKO, 2011). A pesquisa de DeGroot (2001, p. 36) chama atenção a este ponto, mostrando que a participação de soldadas da paz direciona a atenção para a necessidade de um código de conduta apropriado para os representantes da ONU em campo, tornando o ambiente de trabalho similar ao cotidiano “real” e incompatível com atos de má conduta. A mensagem transmitida, portanto, é a de que “a convivência com mulheres, da mesma cultura, age como fator de dissuasão e reduz os atos de abuso de poder perpetrados pelos soldados do sexo masculino” (REBELO, 2013). O aumento de mulheres nas missões de paz, assim, reduziria a agressividade e a hipermasculinidade, ajudando a promover um ambiente menos propício às violações baseadas em gênero.

Tais abordagens podem ser consideradas essencialistas em sua natureza, pois partem do pressuposto de que todas as mulheres são pacíficas, caridosas e acolhedoras (REBELO, 2011). Willett (2010, p. 143-144) sustenta que as estratégias existentes para aumentar a presença feminina nos esforços de paz raramente transformam as desigualdades institucionais e as relações de poder que mantêm as hierarquias de gênero. Segundo a autora, as estratégias para alcançar a igualdade de gênero têm sido aplicadas dentro de estruturas de poder existentes, que perpetuam a noção de gênero como sinônimo de mulher. Sendo assim, os papéis das mulheres nos processos de paz continuam a ser idealizados. Até o momento, “as mulheres têm sido apenas acomodadas nos espaços altamente masculinizados e militarizados”, sem que mudanças profundas sejam observadas (WILLET, 2010, p. 145).

Tais estudos revelam que o CSNU é uma instituição pouco orgânica, erigida sobre uma série de significados que reserva às mulheres espaços tradicionalmente considerados “femininos”. Logo, o órgão pode ser entendido como um ambiente que se adapta às interações entre delegações estatais, a partir das trocas de conhecimento, mas que repousa sobre uma rede de significados amarrados a concepções tradicionais. As regras e rituais compartilhados pelos membros servem para ordenar as atividades da organização, mas cabe lembrar que a organização está inserida no sistema das Nações Unidas, recebendo influências dos contextos social e cultural desse espaço mais abrangente. Assim, embora as resistências ao tratamento das temáticas Mulheres e Gênero sejam observadas, a Resolução 1325 (2000) foi aprovada e, depois dela, outras sete resoluções (Quadro 7).

Quadro 7 - Evolução da agenda Mulheres, Paz e Segurança

Res. 1325	Res. 1820	Res. 1888	Res. 1889	Res. 1960	Res. 2106	Res. 2122	Res. 2242
2000	2008	2009	2009	2010	2013	2013	2015

Fonte: elaboração própria

Com base no exposto, a próxima seção discute, brevemente, o contexto normativo que condicionou o surgimento do NGOWG/WPS.

5.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O QUADRO NORMATIVO INTERNACIONAL

É possível relacionar os primeiros esforços das ONGs internacionais para introduzir os assuntos Mulheres e Gênero no CSNU com as atividades nos foros sociais, às margens dos debates sobre políticas de segurança internacional (GIBBINGS, 2004; HILL; ABOITIZ; POEHLMAN-DOUMBOUYA, 2003; TRYGGESTAD, 2014). Durante os primeiros anos de

atuação da Comissão Sobre o Status da Mulher (CSW), criada em 1946, alguns tópicos relativos ao binômio “mulheres e paz” foram incluídos na pauta das reuniões. À época, contudo, assuntos como participação política e desenvolvimento social recebiam mais projeção nos debates, ganhando maior espaço nas atividades da CSW (GIERCZ, 2001, p. 14). Quando o tema finalmente entrava na ordem do dia, a discussão centrava na proteção especial para a mulher durante situações de conflitos armados e de emergência, sem um entendimento mais profundo acerca dos outros papéis desempenhados por elas (combatentes, líderes e negociadoras, por exemplo). Mesmo com um enfoque limitado, esse assunto permaneceu, em grande medida, negligenciado das discussões de segurança internacional.

A partir de meados dos anos 1970, as iniciativas pela participação das mulheres nas esferas política, econômica, social e cultural, livre de discriminações, tornaram-se parte dos esforços significativos das Nações Unidas. A Assembleia Geral declarou o ano de 1975 como o Ano Internacional das Mulheres e organizou a primeira Conferência Mundial sobre as Mulheres. Em seguida, o período de 1976 a 1985 foi chamado de “Década das Nações Unidas para a Mulher”. Mesmo assim, como aponta Giercz (2001, p.15), “a discussão dos governos sobre o assunto continuava a ser moldada pelo clima da Guerra Fria. Era caracterizado pela ausência de um foco claro nas perspectivas das mulheres em relação à paz, segurança, desarmamento, resolução de conflitos [...]”. Se por um lado os debates eram limitados pelo contexto político, por outro, as ONGs internacionais começavam a se familiarizar com o sistema ONU. As conferências internacionais, neste sentido, serviram como um importante espaço físico de atração de ONGs que não possuíam conexão prévia com a instituição.

Os anos 1990 intensificaram esses processos. Sob os auspícios da Assembleia Geral, uma série de encontros e documentos internacionais abordou de maneira mais profunda temas outrora considerados exclusivamente da alçada nacional, como o respeito pela dignidade humana e a igualdade e equidade entre homens e mulheres (ALVES, 2001, p. 31). Meio Ambiente, Direitos Humanos, População e Desenvolvimento, Desenvolvimento Social, Direitos Humanos das Mulheres e Assentamentos Humanos foram os principais temas abordados nas conferências especializadas da década de 1990.¹⁷⁶

¹⁷⁶ As conferências especializadas realizadas, na década de 1990, foram: a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (Rio de Janeiro, 1992), a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), a IV Conferência Mundial sobre Direitos Humanos das Mulheres (Pequim, 1995) e a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996).

Especificamente sobre a temática Mulheres, a Assembleia Geral adotou, em 20 de dezembro de 1993, a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência Contra a Mulher, que manifestou a necessidade de eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas e a remoção de todos os obstáculos à igualdade de gênero (ONU-AG, 1993). No mesmo ano, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (1993), foi publicada a Declaração de Viena e o Programa de Ação. Tratam-se de textos importantes pelo fato de os direitos das mulheres e das meninas terem sido considerados inalienáveis, integrais e parte indivisível dos direitos humanos universais. Ainda, em 1995, foi proclamada a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim (1995) com os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres, em todos os lugares e no interesse de toda a humanidade (ONU, 1995, p. 2, § 3).

Amparadas por esse contexto, algumas organizações começaram a defender que os assuntos relativos à temática Mulheres não deveriam ficar restritos às conferências especializadas promovidas pela Assembleia Geral e/ou ECOSOC.¹⁷⁷ Mais especificamente, um grupo de ONGs internacionais intitulado *Women and Armed Conflict Caucus*, que era coordenado pela *Women's International League for Peace and Freedom* (WILPF), passou a se articular de forma mais incisiva para operacionalizar essa ideia. Isso aconteceu em 1998, quando a CSW realizou um encontro para discutir a implementação do capítulo “Mulheres e Conflitos Armados” da Plataforma de Ação de Pequim (1995). O *Women and Armed Conflict Caucus* utilizou do momento para afinar interesses e fortalecer propostas comuns, dentre as

¹⁷⁷ Davies (2014, p. 162) defende que, nos anos 1990, a formação de redes de ONGs para promoção de campanhas internacionais era bastante comum. Muitos destes grupos não estiveram diretamente envolvidos com a criação da agenda MPS do CSNU, mas sua existência reforça o argumento de que a articulação de ONGs internacionais para avançar causas referentes aos direitos das mulheres era uma prática frequente dos atores não estatais nesta década. Antes da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), por exemplo, ONGs de mulheres e de direitos humanos formaram a Campanha Global para os Direitos Humanos das Mulheres. Com a adesão de 90 ONGs, esse grupo advogava a favor da apresentação do tema “violência contra as mulheres” como parte da agenda de direitos humanos (JOACHIM, 2007). Os esforços da Campanha Global culminaram no Fórum das ONGs e no Tribunal sobre as Violações dos Direitos Humanos das Mulheres, onde as mulheres apresentavam testemunhos sobre abusos de direitos humanos para um painel de juízes independentes. De forma similar, nos encontros preparatórios da IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, ocorrida em Pequim, ONGs formaram grupos (Caucus) para negociar com as delegações estatais. A Organização das Mulheres para Meio Ambiente e Desenvolvimento (*Women's Environment and Development Organization – WEDO*) liderou e coordenou o *Linkage Caucus*, um grupo de ONGs que tinha como objetivo reforçar os compromissos que os Estados haviam assumido nas conferências anteriores. Como parte das táticas de ação, elas circularam três documentos de advocacia que serviram como base para os esforços conjuntos. Além disso, ao longo da conferência, mais de 50 grupos (Caucus) focados em questões específicas se encontravam diariamente para discutir e alinhar suas estratégias. Um grupo chamado “a Equipe” (*The Equipo*), representando os maiores grupos, coordenava uma sessão diária para atualizar as ONGs sobre o progresso alcançado nos dias de evento. Frequentemente, elas circulavam materiais informativos que tinham como intenção prover linguagem para o documento a ser aprovado no final do evento (FRIEDMAN; HOCHSTETLER; CLARK, 2005, p. 45-46).

quais estava o objetivo de transpor a discussão sobre Mulheres para a agenda de segurança internacional. Os participantes do evento discutiram informalmente a possibilidade de o CSNU aprovar um documento de força normativa obrigatória, com base nas experiências e necessidades das mulheres e meninas afetadas pelos conflitos. Para Cockburn (2007, p. 140 apud Tryggestad, 2014, p. 71), na ocasião, houve uma mudança de estratégia e algumas ativistas optaram por inserir “Mulheres e Conflitos Armados” na agenda principal [do CSNU], ao invés de adotar a perspectiva dos conflitos armados na agenda da ONU sobre Mulheres.

Após o evento, a rede *Women and Armed Conflict Caucus* mudou seu nome para *NGO Working Group on Women, Peace and Security* (TRYGGESTAD, 2014, p. 71). Tratou-se, como afirmam Cohn, Gibbings e Kinsella (2004), do início de uma atuação das ONGs voltada exclusivamente para o CSNU. Na ausência de uma estrutura formal de diálogo, o NGOWG/WPS utilizou, desde o início de suas atividades, uma série de recursos comunicativos para tentar interferir nas políticas do CSNU. Na próxima seção, tal qual feito para o estudo de caso da *Watchlist*, a tese discute, brevemente, aspectos relacionados à criação da coalizão.

5.3 A FORMAÇÃO DO NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY

No momento em que a Resolução 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança foi aprovada, em 31 de outubro de 2000, o CSNU possuía algumas resoluções sobre crianças. A inclusão de temas transversais na agenda do órgão, portanto, não foi uma novidade. O aspecto inédito desta história foi o fato de todos os membros do órgão decidirem, por unanimidade, enquadrar o tema Mulheres, e de forma tangencial, Gênero, como questões de segurança internacional. Como supracitado, a Resolução 1325 (2000) não foi facilmente ajustada a entendimentos tradicionais de segurança, sendo inicialmente considerada por alguns Estados como tema pertencente à Assembleia Geral e/ou ECOSOC.

A adoção da Resolução 1325 (2000) é considerada produto dos esforços e persistência de uma rede de advocacia formada por ativistas feministas, ONGs internacionais humanitárias e de direitos humanos, governos nacionais e agências especializadas da ONU, a exemplo do UNIFEM. O supracitado contexto normativo forneceu as bases teórica e conceitual que viabilizaram a emergência da agenda. Além disso, balizada pelas discussões que tomavam o indivíduo como referência, nos termos da abordagem de Segurança Humana (vide Capítulo 2), os ativistas direcionaram esforços para persuadir os Estados-membros a relacionar Mulheres e Gênero com a agenda de segurança internacional.

Ainda que o CSNU não disponha de procedimentos formais para a participação contínua de atores não estatais, a presença de ONGs na adoção da Resolução 1325 (2000) é incontestável. Acadêmicos reconhecem o papel relevante desses atores na mobilização de aliados em prol da construção e consolidação institucional da agenda (GIBBINGS, 2004; HUDSON, 2010; TRUE-FROST, 2007; TRYGGESTAD, 2009). Cohn (2004, p. 2), especificamente, relaciona o movimento de publicação da Resolução 1325 (2000) com “uma sofisticada iniciativa feminista - lançada pelos movimentos locais e mais tarde adotada por ativistas dos direitos das mulheres que trabalham dentro da ONU”.

A participação do NGOWG/WPS é considerada, nesses estudos, de fundamental importância à criação da agenda MPS. A sigla remete a uma coalizão de ONGs internacionais das áreas de direitos humanos e humanitário criada, inicialmente, para garantir a adoção de um documento por parte do CSNU a respeito dos impactos diferenciados dos conflitos armados nas mulheres e meninas. Com o passar dos anos, o grupo desenvolveu estratégias específicas para impactar a agenda de paz e segurança internacionais, assumindo um papel claro de advocacia e monitoramento dos compromissos firmados pelos países. Atualmente, a coalizão representa os interesses compartilhados de 12 organizações, a saber: *Amnesty International*, *Consortium on Gender Security and Human Rights*, *Femmes Africa Solidarité*, *Global Justice Centre*, *Human Rights Watch*, *International Rescue Committee*, *Madre*, *Open Society Foundations*, *Oxfam International*, *Refugees International*, *Institute for Inclusive Security*, *Women’s Action for New Directions*, *Women’s International League for Peace and Freedom* e *Women’s Refugee Commission*.

É possível notar, a partir da composição, que a coalizão representa ONGs com alto reconhecimento internacional, tendo a maioria participado de atividades no cenário da ONU desde a década de 1990. Por conta disso, é importante frisar, muitas delas – a exemplo da Anistia Internacional e *Human Rights Watch* – mantinham relações bilaterais com os membros do CSNU desde o início dos anos 1990 (PAUL, 2004). De fato, a relação entre atores estatais e ativistas, construída às margens do espaço político de segurança internacional, como visto no Capítulo 3, contribuiu para que as ONGs tivessem acesso, ainda que informal, ao CSNU.

A missão central do NGOWG/WPS era a de persuadir os Estados-membros do CSNU a adotar uma resolução que reconhecesse as experiências e necessidades particulares de mulheres e meninas em situações de conflitos armados. Formalizada em junho de 2000, o grupo era composto por seis organizações: *Hague Appeal for Peace*, *International Alert*, *International Women’s Tribunal Center*, *Women’s Caucus for Gender Justice*, *Women’s Commission for*

Refugee Women and Children e *Women's International League for Peace and Freedom*.¹⁷⁸

Liderada pela ONG norte-americana *Women's International League for Peace and Freedom*, as primeiras atividades ficaram restritas à formalização da parceria por meio de encontros que tinham o objetivo de ajustar as estratégias e ampliar a rede de contatos (HILL; ABOITIZ; POEHLMAN-DOUMBOUYA, 2003, p. 1258).

O momento dedicado ao ajuste das ações coletivas corrobora a ideia de que a articulação de atores voluntários e sem fins lucrativos nem sempre é tarefa simples. Vale lembrar que, muitas vezes, as ONGs são conduzidas por diferentes missões e diretrizes operacionais. Assim, apesar de serem movidas por princípios e valores em comum, as ONGs precisam elaborar uma plataforma de ação que atenda interesses diversos, que podem ir desde a obtenção de informações privilegiadas até o acesso formal a espaços públicos (KECK; SIKKINK, 1998). Ainda que não seja o objetivo central desta tese detalhar os tipos de relações estabelecidas entre as ONGs que compõem o NGOWG/WPS, é legítimo apontar que as coalizões também são ambientes de negociações políticas, por meio dos quais as ONGs discutem o significado de suas ações coletivas.

Ao tomá-las em conjunto, observa-se que os participantes da coalizão apresentam características similares. Tratam-se de ONGs reconhecidas internacionalmente, concentradas em Nova Iorque ou Genebra, e com tradição de atuação no campo de direitos humanos e humanitário. Possuem recursos financeiros, são bem equipadas, dispõem de pessoal especializado e detêm reputação para condução de iniciativas de apoio ao movimento de direitos humanos. Ainda, grande parte dessas ONGs não são organizações feministas *per se*, visto que possuem projetos de ação extensos, encampando tópicos de direitos humanos e humanitários. Disso decorre que a temática Mulheres ocupa apenas um segmento do trabalho de advocacia.

Com o passar dos anos, a coalizão começou a enfatizar sua atuação “como ponte entre os defensores de direitos das mulheres que operam em situações de conflito e tomadores de decisão na sede das Nações Unidas” (NGOWG/WPS, 2016). Jordan e Van Tuijil (1998, p. 9) observam que construir pontes do espaço geográfico e lacunas institucionais é precisamente o que as redes de ONGs são capazes de alcançar. Nyamugasira (1998, p. 301) enfatiza que “a força real das ONGs está na sua capacidade de acesso simultâneo à experiência dos movimentos locais no Sul e os tomadores de decisão no Norte”. Sobre esse ponto, Cohn (2004, p. 8) alerta que “para mulheres em muitas regiões devastadas pela guerra, em muitas ONGs locais

¹⁷⁸ Mais informações sobre o *NGO Working Group on Women, Peace and Security* em: <<http://www.womenpeacesecurity.org/>> . Acesso em: 2 jun. 2017.

nacionais e internacionais e em muitas instituições multilaterais, o que acontece na ONU é importante, e eles seguem com muita atenção”.

O NGOWG/WPS foi apontado por representantes estatais como um ator competente para assumir um espaço no CSNU, ainda que de maneira informal. De certa forma, o grupo assume uma posição política face aos Estados-membros, muitas vezes interpretado pelas delegações estatais como a personificação da sociedade civil no âmbito do CSNU. Apesar disso, não seria correto afirmar que a coalizão seja representativa da sociedade civil global, visto que seus atores estão geograficamente concentrados em poucos países e não falam em nome de todos os movimentos sociais.

De fato, as atividades do NGOWG/WPS tornaram-se alvo de críticas de alguns grupos feministas. Argumenta-se que ao mesmo tempo em que a coalizão contribui para dar visibilidade às lutas feministas em campo, por meio da informação e conscientização dos Estados-membros, a coalizão também produz discursos contrastantes. De um lado, o NGOWG/WPS é percebido pelas delegações estatais como sendo diferente de outras ONGs ou movimentos que adotam um estilo de atuação mais confrontacional. A legitimidade conferida é produto da troca de experiências, relação de confiança e da linguagem adotada pela coalizão, que se aproxima bastante do linguajar técnico utilizado pelas delegações do órgão. Como Wendy Harcourt (2012, p. 3 apud Yanacopulos, 2015, p. 154) aponta, as ONGs renegociam suas posições políticas bem como as formas pelas quais trabalham, dependendo do espaço em que querem atuar.

Por outro lado, é justamente esse comportamento que tem suscitado condenações por parte de algumas feministas (COOK, 2016; GIBBINGS, 2011). As críticas dirigidas ao NGOWG/WPS estão relacionadas, de certa forma, às concessões feitas para adentrar no ambiente institucional, a exemplo de discursos pouco desafiadores. Algumas feministas podem utilizar a referida abordagem problema-solução, ofuscando momentos importantes para desafiar as estruturas tradicionais desiguais, que cristalizam hierarquias de gênero no seio da ONU. Esse tipo de comportamento, segundo os críticos, pode fazer com que os ativistas se tornem tecnocratas e distantes dos propósitos feministas de transformação.

Outra crítica que pode ser levantada ao NGOWG/WPS refere-se à pouca representatividade de ONGs do Sul global na composição vigente até o final de 2016. Ao analisar a distribuição das sedes, observa-se uma concentração das ONGs em três países do Norte: Estados Unidos, Grã-Bretanha e Suíça. Quando questionada acerca desse ponto, a

Entrevistada 10 (informação pessoal)¹⁷⁹ frisou que representantes do Sul Global são chamados para fornecer evidência empírica e proferir discursos no CSNU. Pode-se dizer, logo, que as ONGs internacionais e do Norte são as principais responsáveis pelas atividades conjuntas a Estados-membros, em Nova Iorque, enquanto as ONGs e movimentos do Sul contribuem de forma indireta, com dados sobre o que acontece em campo.

Fica evidente, portanto, que o relacionamento substantivo – com troca de informações e experiências – é observado somente com funcionários da coalizão que, ao fim e ao cabo, representam as ONGs do Norte, de caráter internacional. Essa dinâmica confirma os achados de Silva (2011) no estudo sobre a distribuição geográfica de ONGs nas conferências especializadas da ONU. A autora afirma que dentre as ONGs que intervieram em mais de uma conferência ou participaram da maior parte das conferências da ONU, a maioria é originária de países do Norte. Acompanhando seu argumento: “embora não se tenha constatado sempre o predomínio numérico de ONGs do Norte sobre as do Sul (no caso da ONU), é possível afirmar o predomínio político”.

Inúmeros são os desafios à maior presença de representantes do Sul Global. Uma vez que os encontros do CSNU são realizados em Nova Iorque, muitas ONGs e movimentos do Sul não conseguem participar por conta de restrições orçamentárias. Outra questão limitadora é a necessidade de conhecimento especializado sobre os protocolos do CSNU, visto que o conhecimento institucional é um recurso que as ONGs precisam dominar. Novamente, essa parte do processo exige financiamento e treinamento, o que acaba por restringir a participação às ONGs com mais experiência.

Apesar das críticas, torna-se importante frisar que o NGOWG/WPS, com sede em frente ao prédio das Nações Unidas, em Nova Iorque, funciona como o ponto focal de acesso das ONGs ao CSNU. Trata-se de uma importante janela de diálogo, principalmente ao considerar que o acesso de ONGs não é previsto nos procedimentos do órgão. As ações conjuntas ficam sob a responsabilidade de uma pequena equipe, que monitora as reuniões do CSNU e expõe sugestões às delegações das missões estatais. As estratégias voltadas à comunicação – análise de relatórios, organização de encontros informais e seminários, e discursos a pedido do CSNU – revelam-se práticas comuns ao repertório de ação, tópico da próxima seção.

¹⁷⁹ Entrevista pessoal, realizada em Nova Iorque, em 2016.

5.4 O ENQUADRAMENTO

O tópico Mulheres e as considerações sobre Gênero não foram automaticamente identificados como questões prioritárias no âmbito do CSNU. Ao contrário, a pesquisa revela que os ativistas elegeram estratégias comunicativas com o propósito de persuadir os Estados a incluírem suas ideias como parte das políticas do órgão. Apesar da falta de recursos materiais e influência diplomática junto às delegações estatais, a coalizão buscou regular o debate por meio de discursos e notas oficiais emitidas pelos países-membros.

A presente tese, nesta seção, discute duas interpretações centrais defendidas pelo NGOWG/WPS. Primeiro, os ativistas propõem que os Estados reconheçam os impactos diferenciados dos conflitos armados nas mulheres e meninas, com medidas para garantir sua proteção. Segundo, há esforços significativos para realçar as experiências das mulheres como atores efetivos nos processos de construção da paz. Essas duas ideias, Proteção e Participação, foram apresentadas como condições para o alcance de sucesso nos esforços de paz.

A utilização da dimensão “Proteção” pretende o reconhecimento dos impactos distintos dos conflitos armados em mulheres e crianças. O NGOWG/WPS defende a ideia a partir de princípios garantidos em convenções e tratados internacionais, reconhecendo a necessidade de medidas para garantir a segurança de grupos vulneráveis. Como parte da defesa desse enquadramento, os ativistas enfatizam as necessidades particulares das mulheres e meninas, e a recorrência da violência com base em gênero. Trata-se, portanto, do reconhecimento do uso da violência sexual como arma de guerra, considerando-a uma ameaça à restauração da paz e segurança internacionais, e da reafirmação de que a insegurança de mulheres e meninas é um obstáculo aos esforços da ONU em campo.

O enquadramento “Participação” é o mais inovador. O NGOWG/WPS faz uso de fatos e testemunhos para ir além da vitimização das mulheres. Para tanto, os ativistas apresentam as experiências femininas, a exemplo dos momentos em que elas se mobilizam na prevenção e solução de disputas armadas, com o propósito de retratar as mulheres como agentes de segurança. De certa forma, as iniciativas desenvolvidas por grupos de mulheres em situações de conflitos armados são realçadas nos discursos da coalizão, indicando que as mulheres fazem a diferença nos processos de promoção da paz. A Entrevistada 11 (informação pessoal)¹⁸⁰ reforça esse argumento ao lembrar uma das estratégias quando da aprovação da Resolução 1325 (2000): “nossa mensagem principal não era sobre ‘direitos humanos’. Essas questões

¹⁸⁰ Entrevista realizada por e-mail (tamyarebelo@gmail), em 2016.

vieram como uma mensagem secundária. O que realmente inspirou as pessoas foi quando falamos, ‘Olhem, mulheres estão fazendo a diferença. Mulheres constroem a paz. Trabalhem com elas’¹⁸¹. Como parte dessa estratégia, os ativistas apontam a importância de consultas junto à comunidade local, especialmente com mulheres locais e integrantes de organizações da sociedade civil, e a maior representatividade das mulheres nos processos de negociação, prevenção e resolução de conflitos.

Quadro 8 - Enquadramentos normativos aplicados pelo NGOWG/WPS

ENQUADRAMENTOS	PROTEÇÃO	PARTICIPAÇÃO
Referência normativa	Normas internacionais sobre violência contra as mulheres	Normas internacionais sobre igualdade de gênero
<i>Slogan central</i>	“Proibição de atos de violência contra as mulheres”	“Direitos e oportunidades iguais para mulheres e homens”
Aplicação	Violência contra as mulheres = impedimento aos esforços de paz	Participação das mulheres nos processos de paz = facilitador rumo à garantia de uma paz sustentável

Fonte: elaboração própria.

As ideias de Proteção e Participação aparecem em diversos discursos do NGOWG/WPS. No Debate Aberto sobre Violência Sexual e baseada no Gênero, em junho de 2016, Lisa Davis, em nome da coalizão, expôs a seguinte recomendação: “o Conselho de Segurança [...] deve relacionar de forma melhor os esforços de proteção com a participação e os direitos das mulheres, e clama à equipe das missões para realizar consultas regulares com organizações da sociedade civil local” (ONU-CS, 2006, tradução nossa)¹⁸². Nota-se que o grupo defende o equilíbrio entre os enquadramentos Proteção e Participação. Ou seja, os Estados precisam levar em consideração tais ideias e aplicá-las de forma holística em suas deliberações, superando o entendimento limitado nas considerações sobre violência sexual. Representativo disto é o trecho extraído do pronunciamento do NGOWG/WPS quando do encontro Fórmula Arria, realizado em 23 de outubro de 2000 – dias antes da aprovação da primeira resolução do CSNU sobre a temática:

As mulheres são obrigadas a se deslocar de suas próprias comunidades e também são forçadas a fugir para outros países em busca de refúgio nos acampamentos estabelecidos. [Nestes espaços] onde as forças de paz e as forças militares violam os direitos das mulheres e contribuem para a sua exploração, inclusive através da prostituição, a cultura de impunidade e de silêncio prevalecem. Os soldados da

¹⁸¹ *Our primary message wasn't about human rights. All those issues came as a second message. I think what really inspired people was when we said, "Look, Women on the ground are making a difference. Women build peace. Work with them".*

¹⁸² *The UN Security Council [...] must better link protection efforts with women's participation and rights, and call on mission staff to hold regular consultations with women's local civil society organizations, and with women and girls in displacement settings.*

paz e agentes humanitários sabem que isto está acontecendo [...]. Mas, as mulheres não são simplesmente vítimas, nem passivas diante da guerra. Mesmo nas piores e mais perigosas circunstâncias, as mulheres mostraram sua coragem e liderança como negociadoras de conflitos, conseguindo ir além das divisões impostas pelos conflitos de modo a alcançar uma solução e terreno comum, muitas vezes garantindo a sobrevivência de suas famílias (NGOWG/WPS, 2000, tradução nossa).¹⁸³

O alcance deste equilíbrio conceitual é um grande desafio, principalmente ao considerar que os Estados têm enfatizado mais a questão de violência sexual em detrimento do enquadramento Participação, restringindo a figura feminina à condição passiva nos processos de paz. Após realizar uma análise de conteúdo de sete resoluções sobre Mulheres, Paz e Segurança aprovadas pelo CSNU entre 2000 e 2014, Rebelo (2015, p. 340) conclui que “grande parte da linguagem utilizada expõe a vulnerabilidade das mulheres e meninas em situações de conflitos armados”. Além disso, afirma, “das cinquenta palavras com maior recorrência nos sete documentos, excluindo as palavras que possuem apenas três letras, temos que Sexual, Mulheres, Armado, Violência e Conflito são as mais utilizadas” (REBELO, 2015, p. 337). Muito embora seja possível notar um interesse do CSNU pelo aspecto Participação, a exemplo dos pedidos crescentes para uma maior inclusão das mulheres nos processos de resolução de conflitos, o foco na vulnerabilidade das mulheres e meninas ainda prevalece na abordagem utilizada pelo órgão.

As demandas do NGOWG/WPS, calcadas nos aspectos de Proteção e de Participação, têm gradualmente aparecido nas resoluções aprovadas pelo CSNU. Enquanto a Resolução 1820 (ONU-CS, 2008a) se concentra na apresentação do “problema” (violência sexual), a Resolução 1888 (ONU-CS, 2009b) reforça o papel das mulheres nos processos conciliatórios e nas medidas preventivas contra atos violentos. A Resolução 1889 (ONU-CS, 2009c), por sua vez, foi adotada com o propósito de fortalecer a implementação e o monitoramento das resoluções até então publicadas pelo CSNU, uma vez que se constatou “profunda preocupação com a baixa representatividade de mulheres em todos os estágios dos processos de paz” (ONU-CS, 2009c). A ideia de “Participação” aparece novamente interconectada com a área “Proteção” no sentido de que a exclusão das mulheres nos esforços de reconstrução e consolidação da paz é relacionada à falta de planejamento e financiamento adequados para garantir a segurança física

¹⁸³ *Women are forcibly displaced in their own communities and are also forced to flee to other countries finding refuge in camp settings. Where peacekeepers and military forces violate the rights of women, and contribute to their exploitation including through prostitution, a culture of impunity and silence prevails. Peacekeepers and humanitarian agencies and personnel know this is happening. [...] But, women are neither simply victims, nor are they passive in the face of war. Even in the worst and most dangerous of circumstances, women have shown their courage and leadership as problem solvers and peacemakers, reaching across the conflict divide to reach resolution and common ground, often shouldering the survival of their families single handedly.*

e mental dos indivíduos. O documento apresenta estratégias para o aumento do número de mulheres em posições e processos de tomada de decisão relativas à resolução de conflitos e pede a elaboração de instrumentos para melhorar a implementação das diretrizes expostas, tais como indicadores e propostas para um mecanismo de vigilância.

Complementando o conteúdo das demais, foi aprovada a Resolução 1960 (ONU-CS, 2010b), que reitera a preocupação com a recorrência dos atos de violência sexual e requisita medidas rápidas e apropriadas para contê-los. A Resolução 2106 (ONU-CS, 2013b) e a Resolução 2122 (ONU-CS, 2013c), adotadas em seguida, foram aprovadas para reafirmar o comprometimento do CSNU com a agenda. Tais resoluções apresentam um tom mais crítico se comparado às demais, realçando as dificuldades encontradas na implementação das diretrizes contidas nas resoluções aprovadas até então. A Resolução 2106 (ONU-CS, 2013b) insiste no alcance da paz duradoura e a inclusão de uma abordagem de gênero, que trate das necessidades especiais de mulheres e crianças em situações de conflito ou pós-conflito, em particular ações contra a violência sexual. Ainda, o documento ressalta a urgência de medidas para que agressores sejam processados e julgados (“Proteção”) e iniciativas que contribuam para o empoderamento político e econômico das mulheres (“Participação”).

A Resolução 2122 (ONU-CS, 2013c), por sua vez, identifica os obstáculos para a implementação da agenda e solicita o empoderamento das mulheres, sua participação ativa em atividades de manutenção, consolidação da paz e respeito aos direitos humanos. De acordo com Shepherd (2014, p. 2), o conteúdo da Resolução 2122 (ONU-CS, 2013c) reflete o “tremendo esforço devotado pelas organizações da sociedade civil para a garantia de que a ênfase na violência sexual, evidente na Resolução 1960 (ONU-CS, 2010b) e na Resolução 2106 (ONU-CS, 2013b), fosse ‘equilibrada’ com uma ênfase similar na agência das mulheres”. A Entrevistada 12 (informação pessoal)¹⁸⁴ reforça essa visão ao declarar que:

Ainda que a sociedade civil apoie e comprometa-se de forma plena com os aspectos de proteção da agenda, a WILPF acredita que o poder da agenda vem de seu potencial para prevenir conflitos, para transformar decisões e sistemas (participação e engajamento) e para incluir análise de gênero em todas as facetas dos conflitos (tradução nossa).¹⁸⁵

Além da defesa do equilíbrio entre os enquadramentos Proteção e Participação, observou-se que o NGOWG/WPS estrategicamente contextualiza seu discurso a partir de três recursos normativos. Primeiro, o grupo definiu sua plataforma de ação em função da associação

¹⁸⁴ Entrevista realizada pessoalmente, em Nova Iorque, em 2016.

¹⁸⁵ *Although civil society support and fully engage in the protection aspects of the agenda, WILPF believes that the power of this agenda comes from its potential to prevent conflict, to transform decisions and systems (participation and engagement) and to include gender analysis in all facets of the conflict.*

“paz e igualdade de gênero”. Isto é, os temas Mulheres e Gênero foram apresentados como parte das medidas necessárias para o progresso e a paz duradoura. Ao relacionar “desigualdade de gênero” com uma ameaça à paz e à segurança internacional, a discussão sobre mulheres/gênero passou a ser exposta como solução para este problema (GIBBINGS, 2004, p. 47).

Segundo, analisando o contexto dos compromissos, observa-se que a coalizão adota uma abordagem que coloca os indivíduos como eixo central das políticas a serem adotadas pelo órgão. Dias antes da criação da pasta MPS, por exemplo, o NGOWG/WPS, em pronunciamento no evento Fórmula Arria (2000), convidou o CSNU a aceitá-los, “os povos das Nações Unidas, como parceiros iguais na luta para proteger as comunidades mais vulneráveis do mundo, para construir uma paz sustentável e para eliminar o flagelo da guerra” (NGOWG/WPS, 2000). Os argumentos em prol da criação desta agenda, logo, constituíram-se num apelo ao mandato institucional do órgão, colocando em evidência que a proteção dos indivíduos é fator fundamental para o sucesso das atividades de paz.

Por fim, a terceira dimensão relaciona as discussões sobre MPS com o principal instrumento do CSNU na área de solução de conflitos, as operações de paz. A ênfase nas “situações de conflitos armados” e nas “operações de paz” oferece um importante link para sua aceitação pelos membros do órgão. Dentre as questões expostas pelos ativistas estão a baixa representatividade das mulheres nos processos de paz da ONU, a necessidade de iniciativas de prevenção ou reconstrução pós-conflito, a escassez de mulheres em posições de liderança dentro do sistema ONU e a urgência de integrar as mulheres no desenho e implementação de programas de Desarmamento, Desmobilização, Repatriação, Reintegração e Remanejamento (DDRRR) (NGOWG/WPS, 2008; 2009). As supracitadas três dimensões, de certa forma, conferem um tom instrumentalizado às demandas apresentadas pela coalizão, aumentando as chances de serem incorporadas pelos Estados por serem condizentes com as concepções e práticas tradicionalmente aceitas no CSNU.

Cabe notar, ainda, que os enquadramentos utilizados pelos ativistas são imbuídos de uma série de recursos comunicativo-linguísticos para ampliar seu alcance. Os textos apresentados às delegações, por exemplo, são organizados de modo a facilitar o acesso à informação. Além dos materiais de leituras contendo reflexões da literatura feminista atual, sumários sucintos são anexados – com pontos de discussão e recomendações para eles exporem a outros delegados. De acordo com um membro da WILPF, sobre o período que antecedeu a aprovação da Resolução 1325: “eles [os membros do CSNU] gostaram do fato de que nós

tínhamos 42 demandas comprimidas em uma folha de papel de modo que eles pudessem ver todas as nossas ideias” (GIBBINGS, 2004, p. 48).

O êxito da política de informação, segundo Keck e Sikkink (1998, p.18-19), também depende de como a questão é apresentada: em termos técnicos ou como uma preocupação da comunidade global. Do ponto de vista técnico, a coalizão distribuiu materiais informativos às delegações, que buscavam transmitir mensagens simples, com soluções claras e práticas. Os Pontos Mensais de Ação (*Monthly Action Points*, MAPs), por exemplo, começaram a ser publicados periodicamente a partir de novembro de 2009, consistindo em recomendações sobre situações temáticas ou de países que estão na agenda do CSNU. De acordo com a coalizão, estes documentos visam ao fornecimento de orientação especializada para os tomadores de decisão, garantindo o acompanhamento de progressos e desafios no tocante à implementação dos compromissos firmados pelos países (NGOWG/WPS, 2010d, p. 9). Adicionalmente, o grupo produz cartas direcionadas a países específicos, encorajando sua participação e apresentando recomendações de ação.

Dado que Mulheres e Gênero não são assuntos tradicionais no CSNU, os ativistas constantemente se esforçam para convencer os Estados de que seus materiais são fontes de informação confiáveis, que podem complementar as discussões em curso. Uma das práticas adotadas pelas ONGs, logo, é apresentarem-se como detentores de informações primárias sobre o que acontece em campo. No primeiro Debate Aberto sobre MPS, realizado em 1 de outubro de 2000, Eugenia Piza-Lopez iniciou seu discurso mencionando que o NGOWG/WPS “fala em nome das centenas de grupos de mulheres e organizações locais que lutam todos os dias para prevenir a guerra e para trazer a paz e segurança às comunidades devastadas [...]” (NGOWG/WPS, 2000). Noutro exemplo, Sarah Taylor, então coordenadora do NGOWG/WPS, reafirmou a importância das recomendações feitas pela coalizão no sentido de orientar as políticas do CSNU, por serem o “resultado da experiência e conhecimento local” (NGOWG/WPS, 2012, p. 9). Estes dois casos reforçam a ideia de que a coalizão busca se projetar enquanto um ator com capacidades de avaliar as necessidades das populações afetadas e de produzir conhecimento, contribuindo para que as delegações tomem decisões mais próximas às realidades locais.

O NGOWG/WPS também apresenta suas ideias com referências à herança documental do sistema ONU. Isto serve tanto para facilitar a replicação da linguagem pelo público-alvo como para cobrar dos países atitudes consistentes com os compromissos firmados no plano internacional. No primeiro caso, por exemplo, o NGOWG/WPS faz referência ao problema da violência sexual, bem como à necessidade de participação equitativa de mulheres nas operações

de paz. Tratam-se de dois aspectos abordados nos termos dos documentos resultantes do seminário Integração de Perspectivas de Gênero nas Operações de Paz Multidimensionais, realizado pelo governo da Namíbia e pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, em 2000. No que se refere às normas internacionais, os Pontos de Ação Mensais apresentam um esboço dos objetivos declarados pelo presidente do CSNU para sua gestão e identificam os compromissos a que o país aderiu. Dentre as obrigações esperadas de um presidente do CSNU estão a assinatura e ratificação dos seguintes documentos: Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e o seu Protocolo Facultativo (NGOWG/WPS, 2013, p. 10).

Além disso, Keck e Sikkink (1998) lembram que uma estratégia comum a atores transnacionais é a reformulação da linguagem utilizada nos textos. A finalidade é torná-la mais acessível ao público-alvo e adaptada ao espaço institucional onde será apresentada. No caso em questão, os ativistas buscam adaptar seu vocabulário à linguagem técnica de segurança internacional. Antes da aprovação da Resolução 1325 (2000), por exemplo, o rascunho preparado pelos ativistas foi entregue a um funcionário russo do Secretariado¹⁸⁶ da ONU para que ele o colocasse no padrão reconhecido pelos Estados-membros (informação verbal)¹⁸⁷. Essa situação mostra o esforço para que o esboço preparado pelos ativistas estivesse formatado de acordo com a linguagem considerada aceitável no órgão.

Na tentativa de adentrar o mundo político do CSNU, as ONGs remodelaram alguns significados e instrumentalizaram sua linguagem, apresentando categorias de fácil entendimento para os países-membros do CSNU, respaldadas na herança documental do sistema ONU. Ao mesmo tempo, nota-se que o NGOWG/WPS sentiu as repercussões dessas adaptações nas suas políticas e programas. Questões como “masculinidade” e “masculinidade militarizada”¹⁸⁸, expressões-chave na literatura feminista e nos trabalhos anteriores das

¹⁸⁶ À época, ele trabalhava para Angela King, Special Advisor of the Secretary General e que estava envolvida com a publicação da Resolução 1325 (2000).

¹⁸⁷ Informação fornecida durante o *Peace Forum: Accelerating the implementation of the women, peace and security agenda (UNSCR 1325): mobilizing women & Men to work together*, realizado em Nova Iorque (Church Center of the United Nations), de 28 a 30 de outubro de 2015.

¹⁸⁸ O conceito de masculinidade se refere a “uma série de atitudes e práticas culturalmente entendidas como apropriadas e próprias ao homem” (ENLOE, 2002, p. 22). Cada forma de masculinidade requer, para sua validação, uma forma particular de feminilidade, podendo existir diferentes formas de cada uma em uma mesma instituição (ainda que estejam sendo suprimidas pelo modelo dominante). A masculinidade militarizada, como observa a autora, é um modelo de masculinidade que tem como complemento uma forma de feminilidade passiva, que reduz a mulher a posições de status e poder inferior.

ONGs¹⁸⁹, não constam na linguagem utilizada durante o processo de construção social da agenda. Essas questões foram propositalmente deixadas de fora, como Cohn (2004, p. 12) menciona, visto que “falar de militarismo e, até pior, a relação do militarismo com masculinidades foi considerado pela coalizão como estando numa categoria ‘muito política’”¹⁹⁰, ou melhor dizendo, muito crítica. Como resultado, questões como patriarcado, masculinidade e militarização, centrais nos estudos feministas das Relações Internacionais, foram deliberadamente retiradas da plataforma de ação coletiva. A orientação das estratégias escolhidas pelos atores não estatais, portanto, pode ser entendida como o reflexo do ambiente em que eles atuam – geralmente o componente mais importante é o Estado e os atores não estatais querem interagir com este.

Nos últimos anos, o NGOWG/WPS tem investido esforços para que a implementação da agenda MPS não seja apenas um ato de retórica. Uma das demandas da coalizão é a necessidade de os relatórios do CSNU sobre países específicos conterem informações relevantes sobre a pasta MPS, “tanto em termos do empoderamento [das mulheres e meninas] quanto das maneiras pelas quais as missões da ONU podem trabalhar para combater a violência sexual e baseada em gênero” (NGOWG/WPS, 2010, p. 28).

Sobre o assunto, observa-se, desde 2000, um incremento numérico de resoluções adotadas pelo CSNU com menções a Mulheres e temas correlatos. Fato é que o *Security Council Report* (2014) apresentou dados que revelam uma tendência crescente de incorporação de aspectos da agenda MPS nas resoluções sobre países ou regiões. Do total de 41 resoluções específicas publicadas pelo CSNU em 2013, 28 contêm referências significativas à temática MPS. Tratam-se de números importantes, principalmente quando comparados aos dados obtidos para os anos anteriores (Gráfico 2). Registra-se, logo, uma evolução em um sentido sempre ascendente, ainda que os números permaneçam baixos se comparados ao total de resoluções aprovadas para o mesmo período.

¹⁸⁹ Na sua dissertação de mestrado, Sheri Gibbings dedica uma seção para discutir a agenda de trabalho da WILPF e como temas como masculinidades e masculinidades militarizadas são recorrentes nas atividades e projetos desta ONG.

¹⁹⁰ [...] *the strategic focus on militarism was a major source of conflict among working group members.* ‘These issues were purposely left out, as Cohn mentions that ‘talking about the international arms trade, militarism or even worse, militarism’s relation to masculinities was deemed by these groups to be in the “too political” category.

Gráfico 2 - Resoluções específicas sobre países e referências da agenda Mulheres, Paz e Segurança

Fonte: Adaptado de *Security Council Report*, 2014.

Este incremento é interpretado pelo NGOWG/WPS como um possível “antídoto para um foco mais claro e continuado que garanta a inclusão de elementos sobre mulheres em todas as situações de países e não apenas como parte de um desenvolvimento normativo mais amplo” (NGOWG/WPS, 2013, p. 14). É importante reforçar, portanto, que a inclusão de referências sobre a agenda MPS nas políticas do CSNU é uma das principais demandas apresentadas pela coalizão.

De forma bastante semelhante ao caso da *Watchlist*, foi possível notar uma aproximação entre o conteúdo das resoluções específicas do CSNU e as expressões utilizadas nos Pontos de Ação Mensais do NGOWG/WPS. Três exemplos serão utilizados para reforçar tal observação.

No MAP de fevereiro de 2010, na seção que trata do Timor Leste, o NGOWG/WPS expõe algumas recomendações a serem levadas em consideração pelo CSNU quando da renovação do mandato da Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT). Especificamente, o NGOWG/WPS sugere o:

Fortalecimento da capacidade de resposta do setor da segurança para os direitos e interesses das mulheres, inclusive através de esforços de desarmamento mais eficazes; apoiando os esforços do governo para desenvolver uma política e estratégia nacionais de igualdade de gênero; e aumentando o número de mulheres oficiais na polícia nacional e na UNMIT (NGOWG/WPS, MAP, 2010a, tradução nossa).¹⁹¹

¹⁹¹ *Strengthening the responsiveness of the security sector to women's rights and interests, including through more effective disarmament efforts; supporting the Government's effort to develop a national gender equality policy and strategy; and increasing the number of women officers in the national and UNMIT police.*

Ainda em fevereiro, o CSNU aprovou a Resolução 1912 (2010). No parágrafo 15 deste documento consta que o CSNU solicita atenção da UNMIT às considerações de gênero assim como estabelecido pelas resoluções aprovadas pelo órgão, enfatizando a importância do “fortalecimento da capacidade de resposta do setor da segurança às necessidades específicas das mulheres [...]”. Ainda no preâmbulo, o CSNU reconhece a “cooperação da UNMIT com outros parceiros das Nações Unidas para apoiar os esforços do governo no sentido de desenvolver uma política e estratégia nacionais de igualdade de gênero” (ONU-CS, 2010c).

No que concerne à Missão das Nações Unidas no Nepal (UNMIN), o MAP publicado em maio de 2010 nota que, quando da renovação do mandato desta operação, o CSNU deveria reconhecer e promover a importância de envolver as mulheres nos processos de reconstrução e de paz. Ainda, o órgão deveria refletir o papel crucial da participação das mulheres, incluindo o que as mulheres ex-combatentes desempenham na implementação do *Comprehensive Peace Agreement* (CPA); na prevenção da violência contra mulheres e meninas; e que mulheres e meninas devem ter participação igual em programas de desmobilização e reabilitação (NGOWG/WPS, 2010b).

No mesmo mês, dia 12 de maio de 2010, o CSNU adotou a Resolução 1921 (2010). Na ocasião, o órgão reconheceu “a necessidade de conferir atenção especial às necessidades e ao papel das mulheres, crianças e grupos tradicionalmente marginalizados nos processos de paz, assim como mencionado no CPA e na resolução 1325 (ONU-CS, 2000d)”.

O último exemplo trata da renovação do mandato da Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID). No MAP de julho de 2010, o NGOWG/WPS sugere que o CSNU “apele a todas partes envolvidas nos conflitos para que protejam civis, incluindo mulheres e crianças, de violência sexual” e solicite “ao Secretário-Geral que informe sobre os progressos realizados na criação e implementação de uma estratégia para proteger mulheres e meninas de violência baseada em gênero” [...]. Por fim, o MAP sublinha a necessidade de a UNAMID utilizar plenamente suas capacidades para proteger, em particular, mulheres e crianças (NGOWG/WPS, MAP, 2010c).

No parágrafo 18 da Resolução 1935 (ONU-CS, 2010d), aprovada em 30 de julho de 2010, o CSNU exige que “as partes no conflito tomem medidas apropriadas para proteger civis, incluindo mulheres e crianças, de todas as formas de violência sexual [...]”. Neste documento, consta, ainda, uma solicitação à UNAMID para que “informe sobre a implementação de sua estratégia abrangente para proteger as mulheres e as crianças da violência sexual e da violência baseada no gênero, bem como para avaliar o progresso na eliminação da violência sexual e de gênero”. Por fim, ainda neste parágrafo, o órgão solicita ao Secretário-Geral que garanta a implementação das disposições relevantes das resoluções 1325 (2000) e 1820 (2008), 1888

(2009) e 1889 (2009) pela UNAMID e, também, que incluía informações sobre o assunto em seus relatórios ao Conselho.

Fica evidente, a partir do exposto nesta seção, a similaridade entre as demandas/recomendações apresentadas pelas ONGs com as expressões incluídas nos textos oficiais do CSNU. No que se refere aos pedidos do NGOWG/WPS por um maior equilíbrio conceitual (Proteção e Participação), a pesquisa revelou que eles têm sido gradativamente atendidos, particularmente nas últimas resoluções adotadas pelo órgão. Quanto aos documentos que tratam dos mandatos das missões de paz, mais especificamente, foi possível mostrar as semelhanças entre os textos do CSNU e os materiais informativos do NGOWG/WPS. Portanto, tal qual no estudo de caso sobre a *Watchlist*, é possível fortalecer a proposição de que o NGOWG/WPS busca e consegue, para os casos analisados, influenciar as políticas do CSNU referentes à pasta MPS.

5.5 A MOBILIZAÇÃO EM REDE

A construção da plataforma de ação em torno do binômio “Proteção-Participação” é entendida como um componente essencial das estratégias empreendidas pelo NGOWG/WPS, mas não necessariamente alavancou suas demandas no âmbito do CSNU. Além do enquadramento, os ativistas dependem de “organização, isto é, da coordenação de indivíduos doutro modo avulsos” (ALONSO, 2009, p. 52). No caso do CSNU, em função da inexistência de uma estrutura formal de acesso para os atores não estatais, as ONGs buscaram difundir suas “novas ideias” para ação política por meio de uma rede de ativismo (TRYGGESTAD, 2014, p. 70). Três grupos de atores ganham destaque nessa empreitada coletiva: NGOWG/WPS, representantes de agências especializadas das Nações Unidas e membros das delegações estatais. No cerne das relações estabelecidas estão os propósitos comuns de engajamento social/político para avançar questões de gênero e jogar luz sobre as experiências das mulheres em situações de conflitos armados.

Importante enfatizar que o NGOWG/WPS opera em um ambiente altamente masculino, defendendo questões que muitas vezes colocam em xeque os espaços ocupados por homens. Para lidar com esta particularidade, a coalizão buscou construir uma aliança para pressionar e promover a ideia de igualdade de gênero a partir dos espaços ocupados por atores situados dentro e fora do CSNU – e com o apoio de indivíduos dos sexos masculino e feminino (KLOT, 2015). Portanto, os ativistas tentaram capturar as possíveis brechas, geralmente por meio de relações próximas com pessoas que compartilham dos mesmos ideais normativos, e utilizar

figuras masculinas para romper com a visão de que se tratava de uma agenda somente de mulheres e para mulheres.

Argumenta-se, logo, que os contatos pessoais entre ativistas “de fora” do CSNU e indivíduos comprometidos com a causa “dentro” do órgão foram cruciais para a formação da rede de advocacia e, conseqüentemente, para o fortalecimento das demandas apresentadas pela coalizão. A Entrevistada 11 (informação pessoal)¹⁹² ao recordar sobre o processo de aprovação da Resolução 1325 (2000), relembra: “a sociedade civil não teria conseguido sozinha. Não teria sido feito pelos governos ou a ONU sozinha. Assim, a sociedade civil precisou trabalhar com os governos e o sistema da ONU. Foi um processo muito colaborativo”.

As interações entre ONGs e delegações estatais, e entre ONGs e funcionários da ONU, não eram propriamente uma novidade. Desde os anos 1990, quando a ONU promoveu uma série de eventos internacionais sobre Mulheres/Gênero, as ONGs passaram a ser retratadas como parceiras no desenvolvimento de políticas e programas. O envolvimento de ONGs nas conferências especializadas, de certa forma, funcionou como um canal de diálogo por meio do qual os ativistas conectaram as demandas de movimentos locais à agenda das Nações Unidas. Em função de suas análises técnicas e das táticas de advocacia empregadas nos fóruns sociais, os ativistas conquistaram certa autoridade moral para tratar dos temas “empoderamento das mulheres” e “igualdade de gênero”. Destarte, a pesquisa sugere que os relacionamentos entre NGOWG/WPS e delegações estatais, bem como entre NGOWG/WPS e alguns funcionários do sistema ONU, foram utilizados pelos ativistas como pontos de acesso ao CSNU.

5.5.1 O NGOWG/WPS e as delegações estatais

De imediato, cabe enfatizar que os Estados atuam em um ambiente interdependente e estão cercados de atores transnacionais que difundem normas, valores e princípios. A percepção sobre seus interesses e motivações, bem como das oportunidades, obstáculos e do papel que outros atores desempenham é subjetiva. A dimensão ideacional, nesse sentido, auxilia no entendimento da mudança de comportamento dos Estados em relação à importância dos temas Mulheres/Gênero na pauta de segurança internacional. Cabe lembrar que os Estados se comprometem com uma norma principalmente para reafirmar suas identidades como membros legítimos da sociedade internacional (KECK, SIKKINK, 1998, p. 902). Para os Estados, as

¹⁹² Entrevista realizada por e-mail (tamyarebelo@gmail), em 2016.

redes configuram-se como espaços políticos por meio do qual negociam – formalmente ou informalmente – os significados desse empreendimento conjunto.

No caso do CSNU, argumenta-se que as ONGs tentaram superar o acesso limitado por meio do redirecionamento de suas estratégias. A busca por aliados influentes dentro do CSNU (Estados simpáticos à causa defendida) e o aproveitamento de momentos de fragilidade institucional, que emergem dos conflitos entre Estados, e de alinhamentos, que surgem quando Estados se agrupam em blocos dentro do órgão, foram empregados como alternativas à falta de acesso formal.

O relacionamento entre o NGOWG/WPS e os Estados-membros deve ser entendido à luz da configuração organizacional do CSNU: membros não permanentes e permanentes, e os Estados que estão “fora” dessa composição. No primeiro caso, a coalizão geralmente consegue ter maior margem de manobra, pois parte da estratégia dos países eleitos é encontrar um tópico pelo qual serão lembrados e que fomentará uma imagem positiva durante o período de liderança no CSNU. A proposição de ideias e o reenquadramento de questões sobre mulheres/gênero, tal qual apresentado pelo NGOWG/WPS, pôde ser utilizada para este fim. Para além do aspecto funcional, alguns países tentam avançar ideais normativos, como igualdade de gênero, que fazem parte de seu portfólio de política externa.

No caso das atividades do NGOWG/WPS para a publicação da Resolução 1325 (ONU-CS, 2000d), por exemplo, as primeiras manifestações conjuntas foram no sentido de formar uma aliança com Bangladesh e Namíbia e estimular uma série de encontros com cada membro do CSNU. A ligação entre a coalizão e o governo de Bangladesh foi estabelecida após a declaração concedida pelo embaixador do país, então presidente do CSNU, para as celebrações do Dia Internacional da Mulher. No dia 8 de março de 2000¹⁹³, Anwarul Karim Chowdhury declarou que:

[...] a paz está intrinsecamente relacionada com a igualdade entre homens e mulheres. O acesso igualitário e participação das mulheres nas estruturas de poder e em todos os esforços para a prevenção e resolução de conflitos são essenciais para a manutenção e promoção da paz (tradução nossa).¹⁹⁴

A declaração do presidente de Bangladesh abriu uma janela de diálogo para que as ONGs apresentassem a campanha aos Estados-membros em termos objetivos: a discussão dos

¹⁹³ No dia 8 de março de 2000, o presidente do Conselho de Segurança da ONU fez um pronunciamento, posteriormente intitulado *Peace Inextricably linked with Equality Between Women and Men*. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000308.sc6816.doc.html>>. Acesso em: 5 mar. 2011.

¹⁹⁴ *Members of the Security Council recognize that peace is inextricably linked with equality between women and men. They affirm that the equal access and full participation of women in power structures and their full involvement in all efforts for the prevention and resolution of conflicts are essential for the maintenance and promotion of peace and security.*

tópicos Mulheres e Gênero se justifica pela necessidade de abordar soluções para problemas de segurança. O embaixador Chowdhury incentivou o uso da citada declaração pelo NGOWG/WPS como meio de alavancar as negociações com os membros do CSNU.

O encontro com o embaixador da Namíbia também é identificado como uma etapa importante para o fortalecimento da rede de ativismo. Hill, Aboitiz e Poehlman-Doumbouya (2003, p. 1258) observam que os ativistas estavam entusiasmados com a reunião, justificada pela prévia experiência do país em Windhoek¹⁹⁵ e, principalmente, por ser o próximo na presidência do CSNU. A Namíbia, por exemplo, precisava apresentar um tema-chave para o período que ocuparia na presidência do CSNU em 2000. Um ano antes, ao ocupar a mesma cadeira, o país trabalhou com a associação “crianças e conflito armado” (KLOT, 2015). Entende-se que o assunto não podia ser trazido novamente para órgão e o governo da Namíbia precisava de outro tópico para o cargo que ocuparia em outubro.

O objetivo central do diálogo com o embaixador da Namíbia, Martin Andjaba, era a realização de um Debate Aberto sobre *Mulheres, Paz e Segurança*. De acordo com Gibbings (2004), a Namíbia deixou claro que receava ser visto como um país liderado por ONGs, visto que é incomum a participação direta de atores não estatais nas reuniões do CSNU. Mesmo assim, os fatos revelam que a cooperação entre os dois atores foi bastante frutífera. A missão da Namíbia prestou serviços de assessoria (informais) ao NGOWG/WPS e ao UNIFEM antes das consultas formais feitas aos Estados-membros e analisou a disposição das demais delegações para discutir o assunto (GIBBINGS, 2004, p. 49-51).

Em discurso proferido no dia 23 de outubro de 2000, no evento Fórmula Arria sobre MPS, o NGOWG declarou seu agradecimento a todos os membros do CSNU pelo interesse na discussão e, mais especificamente, congratulou o apoio do governo da Namíbia à Declaração de Windhoek, de 31 de maio de 2000, bem como agradeceu a declaração feita pelo presidente do CSNU, no dia 8 de março, que atestava estar “a paz inextricavelmente ligada à igualdade entre homens e mulheres” (NGOWG/WPS, 2000). Entende-se que menções às ações prévias do governo da Namíbia e de Bangladesh tinham como objetivo a constituição de um senso de

¹⁹⁵ Sobre este assunto, Rebelo (2012, p. 860) aponta que o Departamento de Operações de Manutenção da Paz “realizou o seminário *Integração de Perspectivas de Gênero nas Operações de Paz Multidimensionais* em Windhoek, Namíbia, com o intuito de reavaliar as atividades levadas a cabo nas operações de paz complexas, bem como propor medidas práticas para sanar os problemas identificados em campo. Em decorrência do evento, publicou-se o Painel das Nações Unidas para Operações de Paz, que enfatizou a necessidade de representação equitativa entre homens e mulheres para os cargos de liderança nas atividades da ONU. As discussões originadas no seminário foram importantes na medida em que fomentaram a elaboração da Declaração de Windhoek e do Plano de Ação de Namíbia, em 2000. O Plano de Ação de Namíbia estabelece formas práticas para conceder acesso igualitário às mulheres, que vão desde o planejamento e estruturação das missões de paz à implementação dos acordos.

normalidade para as atividades dos países engajados com a inclusão da agenda. Em concordância com Keck e Sikkink (1998, p. 22), a interpretação simbólica é parte central do processo de conscientização dos atores.

O relacionamento entre o NGOWG/WPS e os cinco membros permanentes do CSNU é mais complexo e difícil, principalmente quando comparado às relações com os países eleitos. Desde 2008, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha assumiram grande parte das atividades de liderança na redação e publicação de resoluções da pasta MPS, dividindo as responsabilidades pelo andamento das últimas discussões sobre o assunto. Enquanto os Estados Unidos assumiram a liderança pelo tópico “violência sexual”; a Grã-Bretanha ficou responsável pelo restante dos tópicos relacionados à agenda (participação e prevenção, por exemplo). De acordo com o *Security Council Report* (2017), “esses arranjos têm sido informais e não escritos, mas dado o *status* permanente desses membros no Conselho de Segurança, essa liderança permanece essencialmente sem modificações”.

Ao assumir a posição de *pen-holders* – países-líderes na redação e circulação dos esboços das resoluções –, EUA e Grã-Bretanha tomaram para si a prerrogativa de delimitar como as discussões são conduzidas, geralmente em conformidade com seus interesses nacionais e portfólio no CSNU. A adoção desse método de trabalho é justificada pela necessidade de eficiência do sistema, diante do número crescente de resoluções adotadas e a resistência apresentada por alguns membros, particularmente Rússia e China (SECURITY COUNCIL REPORT, 2017). Pressupõe-se que o *pen-holder* barganhará com outros membros do CSNU antes de colocar um documento para votação.

Os EUA, por exemplo, tomaram o comando do preparo da Resolução 1820 (2008), a segunda resolução da agenda MPS. Nesse momento, os EUA prepararam e circularam o esboço, diferente de 2000 quando os ativistas se envolveram na elaboração do rascunho da resolução (HEATHCOTE, 2012). A Secretária de Estado norte-americana, Condoleezza Rice, defendeu a inclusão de “violência sexual” como tópico de segurança ao mencionar que “[...] existe há muito tempo uma disputa sobre se a violência sexual contra mulheres em conflito era [realmente] uma questão que o Conselho estava autorizado a debater. “Estou orgulhosa de que, hoje, respondemos a essa persistente questão com um retumbante ‘sim!’” (ONU, 2008).

Do exposto, compreende-se que há a possibilidade de as estratégias do NGOWG/WPS serem afetadas pelos alinhamentos políticos e conflitos que se desenrolam dentro do CSNU. De um lado, Rússia e China são altamente resistentes a avanços nesta área temática. Logo após a publicação da Resolução 1325 (2000), ambos os países começaram a chamar atenção para o primado da Assembleia Geral no tratamento conferido a essas questões (KLOT, 2015). No

quarto aniversário de publicação da Resolução 1325 (2000), China e Rússia – acompanhados da Argélia – publicamente argumentaram que o CSNU não deveria expandir seu escopo de atuação com relação a essa temática (SECURITY COUNCIL REPORT, 2005). Por outro lado, Grã-Bretanha, Estados Unidos e França – mais dispostos a avançar os debates – restringem a discussão a pontos de interesse comum aos três. Diante dessa configuração, os ativistas tentam trabalhar com estes três países para convencê-los sobre a importância do prosseguimento da agenda. Espera-se que o apoio deles facilitará o engajamento de China e Rússia. Essa linha de pensamento é condizente com a explicação de Keck e Sikkink (1998) sobre a política de alavancagem:

A alavancagem material geralmente está ligada a busca de dinheiro ou bens (mas também pode estar relacionada à busca de votos em organizações internacionais, apoio de escritórios especializados de prestígio, entre outros benefícios) [...]. Para tornar a questão negociável, as ONGs têm, primeiramente, que elevar seu perfil ou destaque, usando as políticas da informação e simbólica. Então, membros mais poderosos da rede tiveram que relacionar a cooperação com algo a mais de valor, dinheiro, comércio ou prestígio (KECK; SIKKINK, 1998, p. 23, tradução nossa).¹⁹⁶

As articulações políticas e trocas de favores entre os membros do CSNU são comuns antes das reuniões formais. Este procedimento tornou-se usual muito em função da necessidade de mais de 50% das decisões favoráveis para aprovação de uma questão no órgão. De acordo com o artigo 27 do Capítulo V da Carta das Nações Unidas de 1945, as decisões do CSNU em todos os assuntos (exceto os processuais), serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes (ONU, 1945). Portanto, os delegados das missões estatais costumam “barganhar” os votos para que tópicos de seu interesse entrem na pauta de discussão. O protocolo informal acontece da seguinte maneira: os diplomatas se encontram com outros delegados para “trocar favores” sobre a agenda discutida nas reuniões do CSNU. Isso significa que se um Estado aceita apoiar um tema, ele poderá exigir o mesmo tipo de ajuda no futuro. Pode-se dizer, portanto, que a disposição dos países-membros para mudar de opinião em relação à agenda MPS, bem como a adoção de resoluções, pode estar, às vezes, conectada a interesses materiais.

Cabe notar que o crescente envolvimento dos membros permanentes com essa agenda não está incólume a críticas. Heathcote (2012) sugere que a Resolução 1820 (2008), capitaneada pelos EUA, reflete a pauta de política externa desse país. Essa observação ganha respaldo ao

¹⁹⁶ *Material leverage usually links the issue to money or goods (but potentially also to votes in international organizations, prestigious offices, or other benefits) [...] To make the issue negotiable, NGOs- first had to raise its profile or salience, using information and symbolic politics. Then more powerful members of the network had to link cooperation to something else of value: money; trade, or prestige.*

constatar que, em 2009, os EUA novamente defenderam a aprovação de uma resolução com foco na violência sexual. Hillary Clinton, durante o processo que levou à adoção da Resolução 1888 (2009), afirmou que “[...] a violência sexual não pode e não deve ser separada das questões de segurança [...]. É nossa responsabilidade ir além da condenação desse comportamento e tomar medidas concretas para acabar com isso [...]” (ONU-CS, 2009b, tradução nossa).¹⁹⁷ Mesmo sem entrar no mérito das motivações dos EUA para encampar esta causa, importante para o estudo é notar as possibilidades de ocorrência de conflitos ou alinhamentos políticos em virtude de posicionamentos relacionados à agenda MPS.

Diante desse panorama, o contato do NGOWG/WPS com os países não permanentes tem se mostrado mais vantajoso com o passar dos anos. Seguindo as duas resoluções lideradas pelos EUA, a Resolução 1889 (2009) foi aprovada no termo presidencial do Vietnã. Quando o Vietnã assumiu a presidência do CSNU, o país indicou sua intenção de compartilhar a experiência sobre conflitos, focando na importância da educação das mulheres e outras questões de desenvolvimento para alcançar a paz (SECURITY COUNCIL REPORT, 2010). Alguns membros do órgão expressaram preocupação com a adoção de uma outra resolução num período de tempo muito curto, visto que a Resolução 1888 (2009) tinha sido adotada no mandato imediatamente anterior, dos EUA.

Na ocasião, o grupo de ONGs defendia que para lidar com os desafios (informações inadequadas sobre as realidades das mulheres, por exemplo), o CSNU deveria estabelecer “um sistema transparente de implementação e monitoramento das suas obrigações” (NGOWG/WPS, 2010, p. 9). Em seguida, o grupo reconheceu, num relatório publicado em 2010, o papel central desempenhado pelo Vietnã na adoção da Resolução 1889 (2009), principalmente no que se refere à elaboração de indicadores globais¹⁹⁸ para monitorar a implementação das diretrizes voltadas à agenda MPS. A posição do NGOWG/WPS ficou muito clara:

¹⁹⁷ [...] *sexual violence cannot and should not be separated from security issues confronting this Council. It is our responsibility to go beyond condemning this behavior, to taking concrete steps to end it, to make it socially unacceptable, to recognize it is not cultural; it is criminal.*

¹⁹⁸ Em conformidade com a Resolução 1889 (2009), foi desenvolvido um Plano de Ação para a aplicação da Resolução 1325 (2000) em todo o sistema das Nações Unidas. O plano, proposto para o período de 2005 a 2007, tinha como objetivo viabilizar coerência e coordenação dos esforços despendidos pelas entidades da ONU. Buscava-se, com isso, fornecer uma ferramenta aos atores envolvidos no cumprimento das metas da Res. 1325, de modo que eles pudessem sistematizar suas ações e formular estratégias concretas para a inclusão de ideias de gênero nas atividades da ONU. Os resultados dessa iniciativa ficaram aquém do esperado. Dentre os motivos elencados para a ineficácia desse dispositivo teórico, a ONU reconhece a falta de coordenação de esforços das agências e departamento envolvidos, bem como a ausência de indicadores de avaliação (UN, S/2010/173, 2010). Em resposta a esses desafios, propôs-se a reavaliação do Plano de Ação (2005-2007), o que deu origem ao segundo Plano de Ação, previsto para ficar em vigência no período de 2008 a 2009. Assim como seu predecessor, esse plano também não cumpriu os objetivos propostos.

O conjunto global de indicadores sobre Mulheres, Paz e Segurança, recentemente desenvolvido no sistema das Nações Unidas (de acordo com os pedidos da Resolução 1889 (2009), OP 17 e S / PRST / 2010/8) oferece o tipo de informação que pode ser usado para avaliar regularmente e medir o progresso nas resoluções de Mulheres, Paz e Segurança. Este tipo de dados, consistentes e orientados para os resultados, aumentaria consideravelmente o conteúdo das informações que, até agora, lamentavelmente, não estão sendo incorporadas nas deliberações do Conselho (NGOWG/WPS, 2010, p. 12, tradução nossa).¹⁹⁹

A linguagem usada na Resolução 1889 (ONU-CS, 2009c) é bastante inovadora se comparada às anteriores. O documento nota a baixa representatividade feminina em todos os estágios dos processos de paz e reconstrução, e a falta de planejamento e financiamento apropriado para lidar com os problemas e necessidades das mulheres. Ainda, o texto enfatiza o papel das mulheres em cenários de conflito e pós-conflito, e demanda maior participação feminina nos processos de tomada de decisão e atividades de paz. Comparativamente às duas resoluções precedentes, o aspecto Participação, item defendido nos informes do NGOWG/WPS, recebe mais atenção nesta resolução.

Cabe notar que, em muitos casos, a colaboração dos Estados com o NGOWG/WPS ocorre para avançar prioridades estatais no CSNU. Em exemplo recente, a Espanha, membro não permanente do CSNU (2015-2016), assumiu a coautoria da Resolução 2422 (2015) com a Grã-Bretanha. Como parte das atividades da Espanha para o mandato no CSNU estão as discussões sobre os compromissos firmados sobre a agenda MPS. No documento *Women, Peace and Security: Spanish Priority for the Security Council*, o país deixou claro que, além dos membros do CSNU, trabalharia com representantes da sociedade civil e levaria em consideração “seus pontos de vista e ideias, com o objetivo de assegurar êxito nas discussões sobre MPS” (PERMANENT MISSION OF SPAIN TO THE UN, 2015-2016, p. 6). A Resolução 2422 (2015), aprovada com a chancela Espanha-Grã-Bretanha, evidencia a formalização – ainda que de forma pouco institucionalizada – da aproximação entre ONGs e Estados. O referido documento sinalizou a criação do Grupo Informal de Especialistas sobre Mulheres, Paz e Segurança. Esse mecanismo será utilizado com vistas à troca de informações entre ONGs, Estados e agências especializadas e pode ser considerado um produto das interações entre esses atores ao longo dos anos.

¹⁹⁹ *The global set of indicators on Women, Peace and Security that have been recently developed within the UN system (as per the requests in resolution 1889 (2009), OP 17, and S/PRST/2010/8) provide the type of information that can be used to regularly assess and measure the progress on Women, Peace and Security resolutions. This type of consistent and results-oriented data would greatly enhance the substance of information that has thus far been woefully lacking from consideration in the Council's deliberations.*

Há, ainda, o grupo de países que não ocupa cadeira no CSNU, mas que objetiva, de alguma forma, participar das discussões. Liechtenstein, por exemplo, expressou em diversos documentos seu comprometimento político com a agenda. O país repetidamente reconhece o papel do NGOWG/WPS nas atividades do CSNU, e colabora com ativistas na organização de palestras e disponibilização de materiais informativos. Por exemplo: o país – juntamente com a Suíça – financiou o desenvolvimento de um aplicativo que disponibiliza informações sobre a agenda e o processo de implementação, como parte do projeto do *PeaceWomen* – programa da *Women International Freedom* – membro do NGOWG/WPS.²⁰⁰

Outro Estado que constantemente sinaliza sua predisposição para avançar a agenda, mesmo fora da composição formal do CSNU, é o Canadá. O país, fora do CSNU desde a década de 1990, lidera a formação do grupo Amigos da 1325²⁰¹, formado por Estados-membros e agências da ONU que buscam aumentar o apoio à implementação da Resolução 1325 (2000). Membros da sociedade civil, com destaque às ONGs internacionais, são, algumas vezes, convidados a integrar as reuniões. Ainda que seja um grupo informal, esse mecanismo funciona tanto como um instrumento simbólico, de manutenção do interesse de países que estão de fora com esta temática, como um espaço físico, que auxilia na troca de informações e formação de alianças para o avanço da causa.

5.5.2 O NGOWG/WPS e as agências especializadas da ONU

O Fundo das Nações Unidas para as Mulheres foi inicialmente reconhecido como um ator central na construção social da agenda Mulheres, Paz e Segurança. Por ser uma agência especializada da ONU, parte do sistema intergovernamental, o UNIFEM tinha mais peso político que as ONGs para tratar do assunto. Gibbins (2004, p. 52) sustenta que, em função de sua natureza, a agência não representava uma ameaça durante as negociações com os Estados-membros. Como resultado, os funcionários do UNIFEM designados para trabalhar com a campanha encontravam menos resistência do que os membros das ONGs. Para exemplificar seu argumento, a autora menciona as atividades desenvolvidas pela assessora sênior da agência,

²⁰⁰ No Debate Aberto sobre CAAC realizado em 17 de junho de 2013, o representante da União Européia reconheceu a importância deste tipo de evento como fonte de conhecimento. Nas palavras dele: “We welcome today’s presidential statement (S/PRST/2013/8). In order to achieve further progress, we would refer to the valuable findings of the recent seminar organized by Liechtenstein and the non-governmental organization Watchlist” (ONU-CS, 2013a).

²⁰¹ De acordo com Hub (2004), o grupo é formado por Alemanha, Austrália, Bangladesh, Camarão, Canadá, República Central Africana, Chile, Colômbia, Croácia, Finlândia, Guiné, Jamaica, Japão, Liechtenstein, México, Namíbia, Nova Zelândia, Noruega, Filipinas, República da Coreia, Cingapura, Suécia, Tanzânia, Inglaterra, Irlanda do Norte e Estados Unidos.

Jennifer Klot. A atuação profissional de Klot em outras agências da ONU e sua experiência na passagem de documentos no CSNU facilitaram seu acesso às missões dos países-membros. O currículo da assessora, de certa forma, conferiu legitimidade à sua atuação e abrandou possíveis suspeitas das delegações quanto à veracidade das ideias defendidas. Os agentes conseguiram abrir espaços até então de difícil acesso às ONGs, multiplicando as vias de diálogo.

Além disso, o UNIFEM também utilizou a plataforma organizacional para aprofundar sua missão institucional. Em 1997, a instituição organizou uma videoconferência sobre o combate à violência contra a mulher, numa sessão especial da Assembleia Geral. Nesse encontro virtual, as mulheres descreveram práticas de violência e maneiras pelas quais buscavam combater esses atos. Dois anos depois, em um evento promovido pelo *Hague Appeal for Peace* sobre cultura da paz, o UNIFEM começou a explorar as conexões entre “violência contra a mulher” e “paz” – a partir de uma linguagem padrão para tratar da vulnerabilidade das mulheres e de seu papel relevante na construção da paz (GIBBINGS, 2004).

Após a publicação da Resolução 1325 (2000), a pedido do CSNU, o Secretário-Geral designou o Escritório do Conselho Especial sobre Questões de Gênero (OSAGI, em inglês) como a principal entidade para desenvolver um estudo sobre mulheres e segurança. Como resultado, o UNIFEM teve de se acomodar a essa estrutura organizacional mais ampla. Somado a isso, a agência sofreu com problemas orçamentários e grande parte dos indivíduos que previamente dedicaram esforços à publicação da Resolução 1325 (2000) deixaram suas posições ou foram transferidos para outras agências da ONU (ENTREVISTADA 13, informação pessoal).²⁰²

A OSAGI usou o conceito “Integração de perspectivas de gênero”²⁰³ (*gender mainstreaming*, em inglês) e a Plataforma de Pequim como as linhas mestres para avançar as discussões sobre a Resolução 1325 (2000), fugindo de qualquer associação ou referência às atividades relacionadas ao CSNU (KLOT, 2015). “Integração de Perspectivas de Gênero” é um conceito originalmente desenvolvido sob os auspícios do ECOSOC e está fora do repertório de segurança internacional. Muito provavelmente, o engajamento do órgão com a agenda MPS foi afetado por conta desse arcabouço dissociado de sua linguagem comum. Dentro desse quadro operacional, o NGOWG/WPS ocupou papel de observador na Força Tarefa Interagência, criada

²⁰² Entrevista realizada via *Skype*, em 2015.

²⁰³ De acordo com o Conselho Econômico e Social, *gender mainstreaming* refere-se ao processo de avaliação das implicações para homens e mulheres de qualquer ação planejada, inclusive leis, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para fazer com que os interesses e as experiências de homens e mulheres sejam levados em consideração no planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais de modo que mulheres e homens se beneficiem igualmente e a desigualdade não se perpetue.

pela OSAGI, e seu trabalho não teve muita expressão, visto que a coalizão participou de apenas uma atividade.

Em 2010, a Assembleia Geral da ONU criou a ONU Mulheres, como uma entidade da ONU para tratar da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres. A ideia foi a de condensar recursos e mandatos de distintas partes²⁰⁴ do sistema ONU envolvidas com essas questões. Os supracitados UNIFEM e OSAGI foram incorporados a essa organização, o que levou o NGOWG/WPS a interagir com a ONU Mulheres desde então. A coalizão também busca reforços junto ao Departamento de Operações de Manutenção da Paz. Cumprindo diretrizes institucionais, o DPKO começou a enviar assessores de gênero e a defender o estabelecimento de unidades de gênero, o que o tornou uma porta de entrada importante para pressionar pela implementação da agenda MPS. Sem adentrar no mérito do funcionamento das medidas estipuladas pelo DPKO, o importante é notar que o NGOWG/WPS procura manter um bom relacionamento com os funcionários da ONU, de modo a tentar impulsionar as discussões sobre paz e segurança internacionais.

Cabe lembrar, ainda, que as agências especializadas do sistema ONU têm a responsabilidade de produzir, em grande medida, conhecimento técnico. Isto é, os Estados solicitam materiais para embasar as deliberações intergovernamentais e, consequentemente, as decisões tomadas. Os ativistas cumprem papel importante nesse caso, uma vez que trocam informações e dados com os representantes das agências especializadas, trazendo fatos e testemunhos das realidades em campo.

5.6 CONCLUSÃO

A conexão que foi sendo construída, a partir da atuação do NGOWG/WPS, agências especializadas e delegações estatais, permitiu o rompimento do bloqueio à discussão das temáticas Mulheres e Gênero no âmbito do CSNU. As ONGs construíram uma base de apoio não apenas pelo contato com os funcionários públicos internacionais, mas principalmente junto a Estados que, por motivos distintos, se interessam pela agenda. A pauta *Mulheres, Paz e Segurança*, logo, pode ser considerada um subproduto do processo maior de comprometimento dos Estados com a urgência de medidas para a garantia dos direitos humanos e proteção dos indivíduos, principalmente nos contextos de conflitos armados. A construção dessa agenda está

²⁰⁴ Division for the Advancement of Women (DAW); International Research and Training; Institute for the Advancement of Women (INSTRAW); Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI); United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).

conectada, em parte, ao contexto internacional: existia um espaço favorável para a discussão da segurança dos indivíduos e a utilização dessa perspectiva com a finalidade de galgar objetivos mais ambiciosos, como o fornecimento de ajuda humanitária, a maior participação política de alguns grupos, entre outros (MIALL; RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 2005, p. 135). Por outro lado, o trabalho da rede de ativismo foi crucial, principalmente no sentido de convencer os Estados de que os tópicos Mulheres e Gênero eram indispensáveis na elaboração de soluções eficazes.

Para alguns estudiosos, os imperativos burocráticos condicionam as atividades do NGOWG/WPS, limitando seus posicionamentos. De acordo com essa visão crítica, ao passo em que as ONGs se colocam à disposição para ajudar as delegações estatais, uma série de questões importantes (masculinidades e militarismo, por exemplo) é marginalizada na plataforma de ação. O presente trabalho concorda parcialmente com essa perspectiva crítica. Com base nas investigações conduzidas para esta tese, é possível observar que o NGOWG/WPS, de fato, ajustou suas estratégias para ingressar no ambiente institucional do CSNU. Entende-se que as restrições burocráticas impõem limites ao ativismo; contudo, dentro desse espaço conquistado, o grupo tem obtido alguns ganhos.

A análise revela que os recursos estratégico-comunicativos e a mobilização de aliados dentro do CSNU são utilizados pela coalizão com a finalidade de moldar as estruturas institucionais. Os achados desta pesquisa, de certa forma, validam a utilização das estratégias de enquadramento e mobilização de atores como centrais para o acesso a ambientes fechados, como é o caso do CSNU. A implementação das diretrizes expostas nas resoluções é lenta, porém incremental, e esse é o contexto a partir do qual se deve avaliar os resultados das estratégias do NGOWG/WPS. Assim, ainda que de maneira indireta, as ONGs conseguem influenciar políticas do CSNU, particularmente em relação ao conteúdo, mas também são transformadas durante o processo de interação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do maior envolvimento de ONGs nos processos políticos internacionais, várias pesquisas teóricas e empíricas surgiram no sentido de entender e avaliar as naturezas e implicações dessa atuação em nível global. A literatura que trata destas questões emergiu, em grande parte, da necessidade de entendimento mais completo acerca das iniciativas dos atores não estatais no sistema internacional, rompendo com a ideia tradicional das RIs de que os Estados são os únicos agentes com os quais os estudiosos devem se preocupar. Nesta agenda, entre outros tópicos, tem-se explorado o papel das ONGs nos processos de formação de agenda, criação e difusão de normas e no que diz respeito ao cumprimento de tratativas internacionais no plano doméstico.

Outra temática que vem adquirindo crescente importância dentro dessa literatura é a aproximação entre ONGs e OIGs. Com as modificações observadas nas práticas globais, notadamente em torno de temáticas como as de direitos humanos, desenvolvimento socioeconômico e meio ambiente, nota-se uma maior predisposição por parte das OIGs a integrar ONGs na execução operacional de projetos e/ou na elaboração e monitoramento de normas e políticas institucionais. Parte dos esforços para uma melhor compreensão analítica dos supracitados fenômenos envolve a descrição das atividades desempenhadas pelas ONGs, concebendo-as como empreendedoras das normas, que conseguem carregar ideias e persuadir atores estatais a devotar atenção a questões que não necessariamente comporiam sua agenda de política externa.

A influência das ONGs nos processos intergovernamentais foi observada em vários estudos prévios sobre o sistema das Nações Unidas. O acesso das ONGs a esta organização é regulamentado, principalmente, pelo Artigo 71 da Carta das Nações Unidas (1945), que confere ao ECOSOC a responsabilidade primária de entrar em entendimentos para consultas com organizações não governamentais. Com o passar dos anos, o acesso foi expandido e, atualmente, as ONGs também se relacionam com outras entidades que compõem a instituição – Assembleia Geral, Secretariado e seus departamentos, bem como várias agências especializadas. Acompanhando estes desdobramentos, a literatura também foi se expandindo no sentido de reforçar a premissa de que as ONGs são tidas como atores políticos relevantes para muitos dos órgãos e departamentos da ONU. Importante notar que estas análises, via de regra, são feitas a partir de espaços onde é possível visualizar a ocorrência da interação. Ou seja, os pontos de acesso (regras de participação e histórico de parceria) orientam grande parte dos estudos existentes.

Embora a relação entre ONGs e CSNU tenha sido apontada por alguns destes estudiosos, tratam-se de referências, geralmente, superficiais. Por isso, a literatura ainda carece de estudos sobre as formas de influência das ONGs nos debates de segurança internacional. Essa verificação se torna mais intrigante ao considerarmos as particularidades do CSNU. Isto é, trata-se de uma instituição com poderes decisórios vinculantes a todos os membros da ONU, sendo composta somente por 15 membros, dentre os quais apenas cinco são permanentes e possuem direito a veto.

Considerando o exposto, a tese propôs uma investigação para responder, basicamente, a duas perguntas: (i) as ONGs estão envolvidas com a agenda de trabalho do CSNU? Doutro modo, elas são convocadas a participar de debates concernentes à manutenção da paz e da segurança internacional? (ii) Caso afirmativo, as estratégias utilizadas pelas ONGs influenciam, de alguma maneira, as políticas sobre paz e segurança internacionais? À luz das perspectivas sobre transnacionalismo e movimentos sociais, que tratam do maior envolvimento de atores não estatais na cena internacional, esse estudo considerou que as ONGs são convocadas a participar de eventos e conseguem influenciar as decisões intergovernamentais. Levou-se adiante a hipótese de que mediante um contexto favorável, as estratégias elegidas pelas ONGs (formação de coalizões, enquadramento de ideias e mobilização em redes de advocacia) influenciam as escolhas intergovernamentais sobre tópicos da pauta de segurança internacional.

Esse estudo avançou as hipóteses em relação a duas agendas específicas do CSNU: Crianças e Conflitos Armados e Mulheres, Paz e Segurança. Ou seja, a convocação das ONGs e sua possível influência nas atividades desenvolvidas pelo CSNU foram examinadas a partir de debates que resvalam em discussões não tradicionais, tangentes às agendas humanitária e de direitos humanos. A opção por estes estudos de casos foi orientada por questões metodológicas. Não há evidências de uma articulação de ONGs para outros tópicos trabalhados na agenda do CSNU, inclusive nos casos de outros temas não tradicionais (AIDS, mudanças climáticas e segurança alimentar).

Tomando por base o modelo analítico proposto no Capítulo 1 e as evidências obtidas pela análise de conteúdo dos documentos e de entrevistas, foi possível apontar algumas semelhanças e diferenças acerca da atuação das ONGs nas agendas temáticas do CSNU sobre Crianças e Mulheres.

Tanto a *Watchlist* como o NGOWG/WPS se beneficiaram de uma estrutura mais favorável à articulação coletiva junto a Estados e agências especializadas da ONU. Mas, no que se refere ao momento de formação das coalizões, notam-se algumas pequenas diferenças. As ONGs internacionais que compõem a *Watchlist* se articularam após a criação da agenda CAAC,

em 2001, quando o tópico Crianças passou a ser considerado um item de segurança internacional.²⁰⁵ Desde sua criação, a *Watchlist* propõe-se a monitorar as ações do CSNU e a produzir conhecimento sobre os progressos e desafios relacionados à implementação da agenda CAAC. Quanto ao NGOWG/WPS, trata-se de um grupo criado inicialmente para pressionar o CSNU a incluir Mulheres e Gênero nas considerações sobre paz e segurança internacionais, sendo reconhecido como um dos atores responsáveis pelo surgimento da agenda MPS. Com o passar dos anos, o grupo tem se dedicado a divulgar informações com a finalidade de pressionar atores estatais e não estatais a levar em consideração as necessidades e experiências dos indivíduos, em especial de mulheres e meninas, nos esforços de paz. Assim, a *Watchlist* foi criada a partir de uma agenda existente e reconhecida oficialmente, enquanto o NGOWG/WPS surgiu com a proposta de pressionar o CSNU pela inclusão da temática Mulheres no seu repertório.

Quanto à estrutura organizacional, as coalizões são bastante parecidas. Possuem sede em Nova Iorque e as atividades são levadas adiante por uma pequena equipe de profissionais. Com relação à missão institucional, cabe aos membros das coalizões se reunirem para discutir os projetos vigentes e as possíveis revisões no andamento das atividades. Ambos os grupos trabalham com base em projetos apoiados fiscalmente pelo *Tides Center*²⁰⁶, uma organização sem fins lucrativos que os permite receber contribuições financeiras de parceiros, sejam eles estatais ou não. A *Watchlist* publica nos seus relatórios anuais, abertos ao público, as despesas e o apoio financeiro recebido ao longo do ano. Prática similar não foi encontrada no caso do NGOWG/WPS.

Com relação aos métodos de trabalho, as duas coalizões elaboram, periodicamente, materiais informativos sobre as violações dos direitos humanos em várias partes do mundo, conferindo ênfase às situações de crianças, mulheres e meninas. Afirmam se basear, para tanto, em consultas periódicas com as ONGs e os movimentos locais, que operam em regiões afetadas pelos conflitos armados. Por conta disto, as duas coalizões se apresentam como fontes de informações relevantes, principalmente por conseguirem coletar dados e testemunhos em locais

²⁰⁵ Vale enfatizar, contudo, o envolvimento da *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*, em 1999, e o reconhecimento pelos países-membros do CSNU à época de suas valiosas contribuições no processo de elaboração da primeira resolução sobre CAAC. Algumas participantes da *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers* são, atualmente, integrantes da *Watchlist*.

²⁰⁶ De acordo com o site oficial do *Tides Center*, o patrocínio fiscal é uma forma que permite a grupos (indivíduos e/ou organizações) colaborarem e avançarem programas conjuntos, sem que para isso precisem estabelecer uma nova organização sem fins lucrativos. Os projetos apoiados fiscalmente pelo *Tides Center* obtêm o status de “caridade” de seu patrocinador fiscal. O *Tides Center* afirma que pode receber doações e prêmios (*grants*) em nome dos projetos que eles apoiam em termos fiscais, mantendo, para isso, a infraestrutura financeira e jurídica de todas as atividades do projeto (TIDES CENTER, 2017).

onde, muitas vezes, missões estatais e funcionários da ONU não conseguem acessar. Além disso, os representantes da *Watchlist* e do NGOWG/WPS participam de reuniões do CSNU, quando convocados, e realizam eventos, seminários e *workshops* no sentido de estreitar laços com atores importantes, situados dentro e fora da sede da ONU.

Adicionalmente, a *Watchlist* possui o aplicativo *Children and Armed Conflict – Mobile Application*, por meio do qual divulga documentos do CSNU, notícias relacionadas à agenda CAAC e materiais de treinamentos sobre proteção de escolas e hospitais desenvolvidos pelo Escritório do OSRSG-CAAC e parceiros²⁰⁷. De maneira similar, o *PeaceWomen*, um projeto da *Women’s International League for Peace and Freedom*, gerencia o aplicativo *Women, Peace and Security – Mobile Application*. Embora não seja um aplicativo executado pelo NGOWG/WPS e sim por um de seus membros mais antigos, a WILPF, este instrumento serve para facilitar o acesso dos usuários a documentos adotados pelo CSNU, bem como disseminar informações sobre os principais temas da agenda MPS.

O uso estratégico das informações tem sido um aspecto central das atividades desenvolvidas pelas duas coalizões. Os dados organizados nos capítulos anteriores revelaram os esforços semelhantes da *Watchlist* e do NGOWG/WPS para apresentar, nos seus discursos, molduras (*frames*) coerentes e articuladas com o espaço em que estão inseridas. Ou seja, as questões-chave são apresentadas pelos ativistas de modo que seus interlocutores consigam identificar o “problema” e as propostas de solução. Os ativistas também buscaram fortalecer suas demandas (por exemplo: pôr um fim às violações de direitos humanos) ao relacioná-las com os compromissos previamente firmados pelos Estados e/ou a questões morais, tais como a discriminação baseada em gênero e o sofrimento de civis. Por último, as coalizões expuseram seus argumentos num formato reconhecido pela audiência com a qual trabalham.

Quanto ao conteúdo das resoluções temáticas, se analisadas em conjunto, torna-se possível dizer que as 11 resoluções sobre CAAC e as oito sobre MPS apresentam consistências com as demandas dos ativistas. No caso da *Watchlist*, um dos exemplos citados alude à necessidade de elaboração de mecanismos de monitoramento para facilitar a identificação e a responsabilização dos violadores de direitos das crianças. Sobre o assunto, dois instrumentos, o MRM e o Grupo de Trabalho sobre CAAC, foram criados pelo CSNU a partir da Resolução 1612 (ONU-CS, 2005), com a justificativa de fortalecerem a capacidade de o órgão receber de

²⁰⁷ Trata-se de um instrumento que permite ao usuário ter contato com situações hipotéticas sobre violações de direitos humanos e indaga se a situação pode ser enquadrada de acordo com o MRM, a lista da infâmia, uma violação do direito internacional humanitário ou um ponto de advocacia.

forma coordenada informações sobre as violações contra as crianças. A colaboração com integrantes da sociedade civil, inclusive, consta nos métodos de trabalho dos referidos instrumentos.

Com relação ao NGOWG/WPS, algumas conexões entre as questões expostas pelos ativistas e a abordagem sobre MPS também foram identificadas. Um dos pontos centrais defendidos pelos ativistas é o equilíbrio entre as considerações sobre a vulnerabilidade das mulheres e o empoderamento feminino nos textos publicados pelo CSNU. Ao analisar individualmente as resoluções sobre MPS, percebe-se, em alguns documentos, ênfase ao tópico “violência sexual” em detrimento de outros aspectos do debate, tais como prevenção e participação. Os últimos textos adotados pelo CSNU, em contrapartida, revelam uma preocupação maior com uma abordagem que considere, ao mesmo tempo, os impactos dos conflitos armados nas mulheres e meninas, bem como seu papel proativo nos instrumentos e esforços de paz.

Portanto, nos casos da *Watchlist* e do NGOWG/WPS, é possível identificar que suas demandas dialogam, nos casos analisados, com os textos adotados pelo CSNU. Ainda que tenha sido possível notar, de alguma forma, esta aproximação, o estudo não conseguiu identificar nenhum tipo de relação de causa-efeito direta, isto é, se a demanda da coalizão resultou imediatamente na ação tomada pelo CSNU ou *vice-versa*. Por motivos inerentemente metodológicos, relações causa-efeito são difíceis de se estabelecer dentro de contextos históricos como os dos tópicos abordados no presente trabalho, sobretudo pela impossibilidade de acompanhamento prospectivo das decisões adotadas pelo órgão. O que se percebe, a partir do exposto, é a maior disposição dos tomadores de decisão no sentido de adotar novas linguagens, políticas e instrumentos, de certa forma inovadores se comparados aos procedimentos que orientavam as políticas de segurança internacional antes do pós-Guerra Fria.

No quesito do conteúdo das resoluções específicas sobre países, notou-se um aumento do número de referências a temas das agendas temáticas. Trata-se de uma mudança significativa, principalmente ao considerar que as discussões do CSNU tendiam a ficar segregadas. Isto é, as resoluções temáticas, geralmente adotadas quando o órgão decide sobre temas-chave, não se misturavam às especificidades de uma região ou países em situação de conflito. Importante recordar que a *Watchlist* e o NGOWG/WPS constantemente expuseram o cruzamento destes debates como sendo de crucial importância ao progresso nas suas respectivas áreas de trabalho. O mais interessante, talvez, tenha sido a identificação de três exemplos que

mostram ter o CSNU utilizado de uma linguagem parecida ou igual à exposta nas recomendações propostas pelos ativistas. Ao revelar esta similaridade, a tese fortalece o argumento de que a natureza das discussões sobre CAAC e MPS não pode ser compreendida sem ponderações acerca das capacidades de os ativistas moldarem o conteúdo adotado pelos agentes estatais.

Por último, a tese expôs que tanto a *Watchlist* como o NGOWG/WPS trabalham próximos a atores estatais e intergovernamentais, o que consideramos ter facilitado a apresentação de suas ideias no domínio de paz e segurança internacionais. As coalizões estreitaram laços com países-membros do CSNU, permanentes e não permanentes, e com funcionários de departamentos e agências especializadas do sistema ONU. Para os dois estudos de caso, a parceria com países eleitos adquiriu centralidade, possivelmente por conta do anseio dos membros rotativos de serem notados num curto período de tempo. A provisão de informações especializadas apareceu como um valor adicional a equipes, geralmente, pequenas e sem memória institucional sobre os acontecimentos de anos prévios. Este achado fortalece o ponto de vista de Keating (2015, p. 149-150), quando ele afirma que “o ímpeto para a evolução do trabalho temático do Conselho origina-se dos membros eleitos e do secretário-geral”, que encaram esse domínio como uma janela de oportunidade face às restrições impostas pelos membros permanentes.

Considerando os cinco permanentes, a *Watchlist* e o NGOWG/WPS apresentam padrão semelhante por tentarem dialogar com três deles: Estados Unidos, França e Grã-Bretanha. Cabe lembrar que estes três países possuem interesses específicos nos desenvolvimentos institucionais das agendas CAAC e MPS e, portanto, a interação com os grupos de ONGs nem sempre é verificada. Mesmo assim, os entrevistados atribuíram importância ao papel desempenhado pelas coalizões, com destaque a suas contribuições na compilação de dados e disseminação de informações sobre o que ocorre em campo. A Rússia e a China, em contrapartida, parecem não interagir muito com as duas coalizões, observação reforçada pelos testemunhos de outros delegados estatais e pela impossibilidade de se obter entrevistas, a despeito de várias tentativas, com as especialistas das missões russa e chinesa das áreas de CAAC e MPS.

Também foi possível atestar, com base na pesquisa de campo e na análise de conteúdo dos documentos, os esforços parecidos da *Watchlist* e do NGOWG/WPS no sentido de atuar em colaboração com funcionários de agências e departamentos especializados da ONU. A pesquisa mostrou indícios de que, embora regidos por mandatos distintos, os representantes das entidades não estatais e intergovernamentais conseguem extrair benefícios da atuação em

conjunto, o que os leva a aprofundar, em certas ocasiões, a parceria e justificá-la por meio do comprometimento com o progresso das agendas temáticas. Tais conclusões foram extraídas a partir da interação entre a *Watchlist* e o Escritório do OSRSG-CAAC, de um lado, e da *Watchlist* e da UNICEF, de outro. De forma similar, identificamos contatos entre o NGOWG/WPS e instituições que tratam das temáticas Mulheres e Gênero (UNIFEM, por exemplo).

Assim, para cada estudo de caso, a tese apontou a existência de interações não hierárquicas, caracterizadas por canais de comunicação, entre ONGs internacionais (*Watchlist* e NGOWG/WPS), Estados e funcionários da ONU. Os esforços conjuntos, como visto, pautaram-se, fundamentalmente, na promoção de ações à garantia dos direitos humanos. Isto não significa afirmar a inexistência de atritos entre os indivíduos/organizações que se aproximaram por conta de seus propósitos ideacionais, observação esta que se estende às supracitadas reflexões quanto à interação das duas coalizões com as delegações estatais, sejam elas permanentes ou não.

O exame das estratégias utilizadas pelas coalizões de ONGs, portanto, permitiu visualizar comparativamente as ações de atores não estatais com o propósito de provocar impactos nas deliberações estatais. De acordo com os principais marcos da evolução das práticas e políticas do CSNU, evidenciaram-se mudanças que modificaram as atividades no campo da segurança internacional e nas ações dos próprios agentes não estatais. Além disso, a sistematização dos dados revelou quatro pontos centrais acerca dos temas abordados.

Primeiro, ainda que a nomenclatura ONGs seja utilizada extensamente neste trabalho e em outros que abordam assunto similar, observou-se que são as ONGs internacionais, de grande porte e com recursos financeiros, as que conseguem abordar os países-membros do CSNU de forma mais ativa. Boa parte das ONGs envolvidas com estas duas temáticas possui projetos amplos nas áreas humanitária e de direitos humanos, com forte tradição de atuação internacional e situadas majoritariamente no Norte geográfico. Além disso, algumas delas estavam inseridas no sistema das Nações Unidas desde a década de 1990, mantendo relações bilaterais com membros das delegações estatais, permanentes e não permanentes, e funcionários das agências da ONU.

O **segundo** achado importante desta investigação é a institucionalização de coalizões de ONGs mediante um contexto favorável à ação coletiva. A atuação em conjunto, voltada exclusivamente aos temas tratados pelo CSNU, aparece no cenário “onusiano” somente no final dos anos 1990. Antes disto, como visto, o órgão estava fechado a este tipo de interação. Logo, as dinâmicas da década de 1990 foram entendidas como sendo de fundamental

importância à articulação das ONGs no CSNU, por se tratar de um período em que o órgão renovou e diversificou suas atuações diante dos desafios em campo. As crises humanitárias, seguidas dos fracassos das operações de paz, colocaram em evidência a necessidade de adaptações no modo de condução das atividades no terreno. Paralelamente, o órgão enfrentou uma linha de contestação mais intensa dos membros da ONU, com exigências de mudanças, principalmente, em relação aos procedimentos de trabalho pouco transparentes e, muitas vezes, secretos. Argumentou-se, assim, que o CSNU alterou algumas de suas práticas para continuar a levar adiante suas missões e manter-se como uma instância apta a tomar decisões relativas à paz e segurança internacionais. A tese sustenta que este contexto favorável foi crucial à mobilização e articulação das ONGs interessadas nos assuntos tratados pelo CSNU.

Terceiro, a tese conclui que, embora o contexto favorável tenha estimulado a articulação conjunta das ONGs, não se trata de um aspecto suficiente para entender a relação entre ONGs e CSNU. Portanto, em seguida, as três características previstas no modelo analítico foram examinadas para uma melhor compreensão do fenômeno. São elas: (i) o surgimento de uma coalizão relativamente institucionalizada, com funcionários permanentes, sede e plataforma de ação clara, bem como a regularidade das atividades desenvolvidas; (ii) a produção de materiais informativos padronizados e direcionados aos Estados, com referências a documentos previamente firmados e linguagem similar à utilizada nos documentos aprovados pelo CSNU; e (iii) a busca por parcerias com atores importantes localizados dentro do cenário “onusiano” para avançar propósitos ideacionais partilhados.

A **quarta** e última conclusão está relacionada às formas de influências do trabalho dos ativistas nas decisões adotadas pelo CSNU. Para Graubart (2008), esta pergunta de pesquisa provavelmente seria invalidada empiricamente, visto que seu estudo atrela a presença das ONGs no CSNU ao avanço de agendas particulares dos Estados, em troca de financiamento e/ou acesso a espaços institucionais. Logo, com base nesta bibliografia, esperar-se-ia a cooptação das ONGs pelos membros do órgão, destituindo-lhes de autonomia e aprisionando-os à imagem de replicadores/multiplicadores da política estatal. Os Estados, neste sentido, não refutariam uma aproximação mediante as possibilidades de ganhos. No entanto, o envolvimento das ONGs com as temáticas CAAC e MPS não foi imediato, tampouco fácil, e continua a ser questionado por alguns países, como Rússia e China. Além disso, a tese mostrou vários materiais informativos com duras críticas à atuação do CSNU e de países específicos, constantemente chamando atenção à falta de progresso na garantia do respeito aos direitos humanos. Tais aspectos, de certa forma, problematizam o argumento de Graubart (2008).

O que cabe notar, no entanto, é a ausência de questionamentos por parte das coalizões acerca das estruturas tradicionais que sustentam as práticas do CSNU. Não há, por exemplo, a problematização do fato de a agenda do CSNU ser focada em “situações de conflitos armados”. Esta delimitação tem sido utilizada pelos Estados para justificar a inclusão de temas na sua rotina de trabalho – o que muitas vezes mascara interesses particulares. Tampouco existe uma linha de defesa centrada na desmilitarização das relações internacionais como um meio de alcance da paz duradoura. Isto não significa que as coalizões não tratem destas questões nos seus materiais informativos. Por exemplo, é realçada a importância de integrar as experiências e necessidades da população local e das ONGs e movimentos sociais nos processos de elaboração e implementação de políticas, em situações antes, durante e depois dos conflitos armados. Além disso, os informes tratam das implicações físicas, econômicas e políticas da utilização de armas pequenas e leves, bem como da necessidade urgente de se reduzir os gastos com armas militares. As questões estão presentes, mas aparecem em conformidade com o repertório utilizado nos processos decisórios intergovernamentais. O que se percebe, então, é a opção por uma estratégia mais colaborativa com os Estados, que aceita os parâmetros existentes, ao invés de uma postura de confronto, com reivindicações sobre as políticas em voga. Não é possível, logo, afirmar que as duas coalizões sejam desprovidas de uma agenda própria, que estão sendo cooptadas pelos Estados ou que abandonaram seus ideais normativos em prol do acesso aos debates de segurança internacional.

As informações reunidas nesta tese confirmam, ao invés de desafiar, a visão de que as coalizões são, ao mesmo tempo, atores estratégicos e motivados por ideais normativos. Uma definição não exclui a outra. A *Watchlist* e o NGOWG/WPS compartilham preocupações similares, atribuindo valor aos direitos humanos. Em certas ocasiões, estes esforços podem, ou não, coincidir com seus interesses específicos, tais como obtenção de informações privilegiadas, mais visibilidade, acesso a espaços públicos, oportunidade para iniciar e/ou aprofundar contatos, avanço de uma agenda específica, entre outros (KECK; SIKKINK, 1998). Chega-se à conclusão de que as coalizões buscam orientar as políticas do CSNU e, por conseguinte, elegem as estratégias mais adequadas à obtenção de resultados satisfatórios.

Mas, então, como analisar estes resultados? Doutro modo, as iniciativas das coalizões influenciaram, de alguma forma, as decisões do CSNU referentes às agendas CAAC e MPS? Tais perguntas consistiram no principal desafio à investigação, muito em função da natureza informal das interlocuções (reuniões Fórmula Arria, bastidores dos eventos, telefonemas e troca de e-mails). A tarefa de relacionar os objetivos iniciais dos ativistas, encontrados nas suas missões organizacionais, com as medidas adotadas, ou não, pelo CSNU, é bastante complexa.

Por exemplo, o CSNU pode acatar imediatamente uma recomendação dos ativistas ou demorar muito tempo até incorporá-la no seu repertório, tornando improdutivo qualquer tentativa de decifrar um processo direto de ação e reação.

Por isso, optou-se por um entendimento mais abrangente, considerando as possíveis influências do trabalho dos ativistas a partir do que fora produzido e/ou aprofundado pelo CSNU em termos substantivos e operacionais. A tese pontuou algumas mudanças substantivas (conteúdo das resoluções) e procedimentais (monitoramento das violações) e procurou observar se eram consistentes com as demandas dos ativistas. Foram capturadas, assim, ligações entre as atividades desenvolvidas pelas coalizões (materiais informativos e pronunciamentos orais) e a produção de conteúdo e instrumentos operativos que criam novas responsabilidades ao CSNU.

Tanto a *Watchlist* como o NGOWG/WPS consideram de fundamental importância as necessidades e experiências dos indivíduos nos processos de elaboração de políticas e programas do CSNU. Além disso, elas ressaltam as obrigações internacionais firmadas pelos Estados, reforçam a necessidade de seu comprometimento com a proteção dos direitos humanos e o fim da impunidade, propondo recomendações diretas em relação a progressos e desafios referentes às agendas CAAC e MPS. Os grupos de ONGs, na maioria de seus posicionamentos, colocam pressão no CSNU e nos Estados para criar mecanismos que viabilizem o julgamento e a penalização dos violadores, solicitando o fortalecimento dos mecanismos de proteção e a implementação das diretrizes acordadas nas resoluções.

A partir da pesquisa empírica, evidenciaram-se desdobramentos institucionais chancelados pelo CSNU, com a finalidade de reforçar as normas internacionais de direitos humanos, mas que, ao mesmo tempo, atribuíram-lhe mais responsabilidades. Assim, a ampliação da competência do órgão para discorrer sobre Crianças e Mulheres foi uma das principais alterações nas políticas de segurança internacional. Igualmente interessante foi a identificação de semelhanças entre a linguagem utilizada pelas coalizões e o vocabulário das resoluções adotadas pelo CSNU. Ainda, a incorporação das discussões sobre CAAC e MPS nas resoluções específicas dos países tem sido crescente, em conformidade com os pleitos dos ativistas.

Também é possível observar a criação de órgãos e procedimentos voltados especificamente para auxiliar na implementação das diretrizes firmadas nas resoluções temáticas. No caso da agenda CAAC, têm-se a criação do Grupo de Trabalho sobre CAAC (composto por todos os países-membros do CSNU), o mecanismo de Monitoramento e Relato, a lista da infâmia e o desenvolvimento de planos de ação. Outra conquista importante foi a ampliação dos gatilhos para o acionamento destes procedimentos. A partir de 2009, o enfoque

no recrutamento e uso de crianças-soldado começou a ser estendido a outras cinco violações, a saber: matar ou mutilar; violência sexual; ataques a escolas e hospitais; negação de ajuda humanitária e raptos.

Quanto à agenda MPS, é possível notar alguns avanços em direção à incorporação de perspectivas de gênero nas iniciativas de resoluções de conflitos. Além do quadro normativo, inédito no cruzamento dos temas Mulheres e Gênero com a agenda do CSNU, a adoção de políticas nacionais pelos Estados tem sido um dos mais notáveis mecanismos relacionados à incorporação de perspectivas de gênero no plano doméstico. Atualmente, mais de 60 países possuem Planos Nacionais de Ação, muitos deles em processo de revisão. No que concerne à integração da sociedade civil, o órgão aprovou a criação do Grupo Informal de Especialistas sobre Mulheres, Paz e Segurança, com vistas a aumentar a transparência e melhorar a qualidade das medidas para se colocar em prática os avanços obtidos em campo normativo. Ainda que seja um instrumento informal, necessário se faz reconhecer a disposição do CSNU para interagir com atores externos.

Nota-se, portanto, que as agendas temáticas CAAC e MPS foram, ao longo dos anos, preenchidas com novos procedimentos e políticas. Estas mudanças consistem numa pressão adicional ao CSNU, criando responsabilidades que outrora não existiam em termos de segurança internacional. Tratam-se de avanços, normativos e operacionais, importantes, visto que, neste estágio, não há mais chances de o órgão retroceder e silenciar qualquer uma das discussões. Isto é, os debates sobre CAAC e MPS se tornaram partes da rotina de trabalho das delegações estatais, estando atualmente institucionalizados.

Com estes desenvolvimentos, os holofotes sobre as políticas do CSNU ficaram mais intensos e susceptíveis ao monitoramento das ONGs. Por exemplo, a WILPF, por meio do projeto *PeaceWomen*, ranqueou os cinco membros permanentes do CSNU de acordo com a implementação das diretrizes expostas na Resolução 1325 (2000) sobre MPS. Todo ano, a instituição reavalia o perfil dos cinco permanentes, atribuindo-lhes cartões vermelho, amarelo e verde de acordo com as melhorias empregadas. Ou seja, acompanhando as decisões do CSNU estão as cobranças para que os compromissos estatais não se transformem em mera retórica. Portanto, as políticas adotadas pelo CSNU, criando possibilidades a uma maior supervisão do comportamento dos próprios Estados, não conseguiriam ser explicadas de modo satisfatório por perspectivas centradas unicamente no interesse estatal.

Essa tese, embasada nas literaturas sobre transnacionalismo e de movimentos sociais, chegou à conclusão de que as coalizões, por meio de recursos estratégico-comunicativos, organizacionais e da mobilização em rede, contribuíram para a produção de políticas de

segurança referentes às agendas CAAC e MPS. Ainda que não seja possível avaliar o grau de influência ou quais dos referidos resultados foi produto direto do trabalho dos ativistas, é possível indicar que as estratégias elegidas por *Watchlist* e NGOWG/WPS são consistentes com as evoluções institucionais observadas. Tampouco é possível expandir estas conclusões, no momento atual, a demais tópicos da pauta de segurança internacional, pois não foi possível localizar a existência de outras coalizões de ONGs ou redes de ONGs criadas especificamente para avançar outros temas da agenda de trabalho do CSNU e que possuam, consequentemente, registros que viabilizem uma análise mais detalhada.

Muito provavelmente, a natureza das questões sendo debatidas (Crianças e Mulheres) conferiu maior espaço à atuação das ONGs no domínio de segurança internacional. Isso justificaria, por exemplo, a ausência de articulações de ONGs para outros temas de trabalho do órgão. Outra possível explicação poderia ser a percepção dos próprios delegados de que as agendas CAAC e MPS não precisam de muita dedicação de sua parte, o que os faria recorrer com mais frequência aos informes produzidos pelas ONGs. Também interessante seria observar se as conquistas da *Watchlist* e do NGOWG/WPS ocorrem em ritmos diferentes por conta da natureza dos debates. A pesquisa revelou, por exemplo, que a agenda CAAC dispõe de instrumentos mais robustos se comparados aos criados no âmbito da discussão sobre MPS. Tratam-se de perguntas de pesquisa interessantes e valiosas, mas que serão abordadas em trabalhos acadêmicos futuros.

Portanto, a contribuição da tese se verificou em duas dimensões principais. Do ponto de vista teórico, propôs-se um modelo analítico sobre as estratégias das ONGs num ambiente onde elas não possuem acesso formal. Essa forma de apresentação do estudo permitiu evidenciar o modo como as ONGs se comportam no domínio de paz e segurança internacionais. Além disso, em razão da incorporação de referências sobre transnacionalismo e movimentos sociais, a tese contribuiu para superar a pouca atenção da literatura à participação de atores não estatais em instituições de segurança internacional. Quanto à dimensão empírica, a tese consolidou informações sobre o envolvimento de duas coalizões compostas por ONGs e redes de ONGs nas políticas do CSNU. De um lado, o estudo permitiu avançar nos entendimentos sobre o funcionamento do CSNU por meio da análise de seus aspectos formais e das transformações pelas quais o órgão passou ao longo dos últimos anos. Por outro lado, a pesquisa tratou da relação entre coalizões e CSNU como um processo, a partir do qual ambos os atores foram transformados. Ao fim e ao cabo, a pesquisa desenvolveu os argumentos de que, quando se tratam das agendas temáticas CAAC e MPS, as ONGs são convocadas a participar de eventos

e conseguem influenciar o conteúdo das resoluções e os procedimentos aprovados pelo CSNU com relação a estas duas pastas específicas.

REFERÊNCIAS

- ALGER, C. The emerging roles of NGOs in the UN System. **Global Governance**, v. 8, n. 1, p. 93-117, 2002.
- ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 76, p. 49-86, 2009.
- ALVAREZ, Jose E. The once and future Security Council. **The Washington Quarterly**, v. 18, n. 2, p. 3-20, 1995.
- ALVES, Fábio Simão. Dança das cadeiras: a reforma do conselho de segurança das Nações Unidas. **Diplomacia e Humanidades**, Brasília, v. 2, p. 68-74, 2008.
- ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Coleção Relações Internacionais. Brasília: FUNAG, 2001.
- AMENTA, Edwin; Young, Michael. Making an impact: conceptual and methodological implications of the collective goods criterion. In: GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles. (Eds.). **How social movements matter**. Minneapolis: University of Minnesota, 1999. p. 22-41.
- AMORIM, Celso. A ONU aos 60. **Revista Política Externa**, v. 14, 1995. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/163-discursos-artigos-e-entrevistas/7757-a-onu-aos-60-artigo-do-embaixador-celso-amorim-ministro-das-relacoes-exterores-publicado-na-revista-politica-externa-vol-14>>. Acesso em: 19 set. 2016.
- ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. **The Economist**, 18 sep. 1999, p. 49-50.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: International organizations in global politics**. New York: Cornell University Press, 2004.
- BECKER, Jo. **Campaigning for justice: human rights advocacy in practice**. Stanford: Stanford University Press, 2013.
- BEILSTEIN, J. **Women 2000: The role of women in United Nations peacekeeping**. New York: Division for Advancement of Women (DAW), 1995.
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. Libya. In: VON EINSIEDEL, Sebastian; MALONE, David M.; UGARTE, Bruno Stagno. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015. p. 699-716.
- BETSILL, M. M.; CORELL, E. **Introduction to NGO diplomacy in NGO diplomacy: the influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations**. Massachusetts: Mit Press, 2008.
- BINDER, Martin; HEUPEL, Monika. The legitimacy of the UN Security Council: evidence from recent general assembly debates. **International Studies Quarterly**, v. 59, n. 2, p. 238-50, 2014.

BJÖRKDAHL, Annika. Swedish norm entrepreneurship in the UN. **International Peacekeeping**, v. 14, n. 4, 2007, p. 538-52.

BOB, Clifford. **Rights on the rise**: international mobilization for new human rights. 4 set. 2005. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=902692>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BREEN, Claire. The role of NGOs in the formulation of and compliance with the optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on Involvement of Children in Armed Conflict. **Human Rights Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 453-81, 2003.

BRETT, Rachel. The role and limits of human rights NGOs at the United Nations. **Political Studies**, v. 43, n. 1, p. 96-110, 1995.

BRIGIDO, Eveline Vieira. **O Brasil e a reforma do conselho de segurança da ONU**: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Políticas)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul. 2010.

BROCKLEHURST, H. Child soldiers. In: COLLINS, A. **Contemporary security studies**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 448-462.

BURGERMAN, Susan. D. Mobilizing principles: The role of transnational activists in promoting human rights principles. **Human Rights Quarterly**, v. 20, n. 4, p. 905-23, 1998.

_____. **Moral victories**: how activists provoke multilateral action. Cornell University Press, 2001.

CARPENTER, R. Charli. Setting the advocacy agenda: theorizing issue emergence and nonemergence in transnational advocacy networks. **International Studies Quarterly**, v. 51, n. 1, p. 99-120, 2007.

_____. Women, children and other vulnerable groups: gender, strategic frames and the protection of civilians as a transnational issue. **International Studies Quarterly**, v. 49, n. 2, p. 295-334, 2005.

CASTELLS, Manuel. Para o estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Editora da UNESP, 1999.

CHAPMAN, T. L. Audience beliefs and international organization legitimacy. **International Organization**, v. 63, n. 4, p. 733, 2009.

CHARNOVITZ, S. Two centuries of participation: NGOs and international governance. **Michigan Journal of International Law**, v. 18, p. 183-286, 1997.

CHECKEL, J. International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework. **International organization**, v. 59, n. 4, p. 801-26, 2005.

CHIANG, Pei-heng. **Non-governmental organizations at the United Nations**. New York: Praeger Publishers, 1981.

CHURKIN, Vitaly Ivanovich. **Russian vetoes are putting UN security council's legitimacy at risk, says US**. 22 set. 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/23/russian-vetoes-putting-un-security-council-legitimacy-at-risk-says-us>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

CLARK, A. M. **Diplomacy of conscience: amnesty international and changing human rights norms**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

COHN, Carol. Mainstreaming gender in UN security policy : a path to political transformation ?. Boston Consortium on Gender, Security and Human Rights, n. 204, p. 21, 2004.

_____. Motives and methods: using multi-sited ethnography to study US national security discourses. In: ACKERLY, B. A.; STERN, M.; TRUE, J. **Feminist methodologies for international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

_____; GIBBINGS, Sheri; KINSELLA Helen. Women, Peace, and security: security council resolution 1325. **International Feminist Journal of Politics**, v. 6, n. 1, p. 130-40, 2004.

COOK, Sam. Security Council Resolution 1820: on militarism, flashlights, raincoats, and rooms with doors. **Emory Int'l L. Rev.** V. 23, N. 125, 2009.

_____. The 'woman-in-conflict' at the UN Security Council: a subject of practice. **International Affairs**, v. 92, n. 2, p. 353-372, 2016.

COOPER, A. F.; ENGLISH, J.; THAKUR, R. C. (Eds.). **Enhancing global governance: towards a new diplomacy?**. Tokyo: United Nations University Press, 2002.

CORRÊA, Luiz Felipe Seixas. (Org). **O Brasil nas Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2007, p. 602.

CRESS, Daniel M.; SNOW David A. Mobilization at the margins: Resources, benefactors, and the viability of homeless social movement organizations. **American Sociological Review**, p. 1089-109, 1996.

CRONIN, Bruce; HURD, Ian. **The UN Security Council and the politics of international authority**. New York: Routledge, 2008.

CUBAJANTE, Ximena. La seguridad internacional: evolución de un concepto. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 4, n. 2, p. 93-106, 2009.

CZEMPIEL, Ernst-Otto; ROSENAU, James N. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB, 2000.

DAVIES, Thomas. **NGOs: a new history of transnational civil society**. New York: Oxford University Press, 2014.

DEDRING, Jürgen. **Human security and the UN Security Council**. PSU English Research Report Series n.19, Conflict and human security: A search for new approaches of peace-building. 2004. Disponível em: <<http://home.hiroshima-u.ac.jp/heiwa/Pub/E19/chap3.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

DEGROOT, G. J. A few good women: gender stereotypes, the military and peacekeeping. In: OLSSON, L.; TRYGGESTAD, T. L. **Women and international peacekeeping**. London: Frank Cass, 2001.

DEITELHOFF, Nicole. The discursive process of legalization: charting islands of persuasion in the ICC case. **International Organization**, v. 63, n. 1, p. 33-65, 2009.

_____; WISOTZKI, S. **The power of persuasion**. New diplomacy in multilateral negotiations. In: CONFERENCE PAPER FOR THE MILLENNIUM ANNUAL CONFERENCE 'FACETS OF POWER IN INTERNATIONAL RELATIONS, London. 2004.

DELLA PORTA, Donatella; TARROW, Sidney (Eds.). **Transnational protest and global activism**. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2005.

DINGWERTH, K.; PATTBERG, P. Global governance as a perspective on world politics. **Global Governance**, v. 12, p. 185-203, 2006.

DUFFIELD, Mark. NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm. **Third World Quarterly**, v. 18, n. 3, 1997.

EVANS, Gareth. **Burma/Myanmar: facing up to our responsibilities**. The Guardian. 12 mai. 2008. Disponível: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5430>>. Acesso em: 13 mai. 2008.

FASSBENDER, Bardo. Pressure for Security Council reform. In: MALONE, D. (Ed.). **The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century**. Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 341-355.

FEARON, J.; WENDT, A. Rationalism v. constructivism: a skeptical view. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (Eds.). **Handbook of international relations**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

_____; _____. Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 4, n. 1, p. 391-416, 2001.

FLORINI, A. M. **Third force, the; the rise of transnational civil society**. Washington: Carnegie Endowment, 2000.

_____; SIMMONS, P. J. What the world needs now? In: FLORINI, A. (Ed.). **The third force: the rise of transnational civil society**. Washington: Carnegie Endowment, 2000.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília : FUNAG, 2005.

FRIEDMAN, E. J.; HOCHSTETLER, K.; CLARK, A. M. **Sovereignty, democracy, and global civil society: state-society relations at UN World Conferences**, 2005.

GAER, Felice D. Reality check: human rights nongovernmental organisations confront governments at the United Nations. **Third World Quarterly**, v. 16, n. 3, p. 389-404, 1995.

GAMSON, William. A; MEYER, David. S. Framing political opportunity. In: MCADAM, Doug; MCCARTHY, John D. (Eds.). **Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings**. New York: Cambridge University Press, 1996.

GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos humanos e segurança internacional: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2011.

GIBBINGS, Sheri Lynn. **Governing women, governing security: governmentality, gender mainstreaming and women's activism at the UN**. Toronto: York University Press, 2004.

_____. No angry women at the United Nations: political dreams and the cultural politics of United Nations Security Council Resolution 1325. **International Feminist Journal of Politics**, v. 13, n. 4, p. 522-38, 2011.

GIERCZ, D. Women, peace and the united nations: beyond Beijing. In: SKJELSBØK, I. (Org.). **Gender, peace and conflict**. London: SAGE Publications Inc., 2001.

GLOBAL POLICY FORUM. **Conference: Ambassador Razali Ismail, Permanent Representative of Malaysia to the United Nations**. 1994b. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/the-dark-side-of-natural-resources-st/water-in-conflict/32795-1994-conference-amb-ismail.html>> . Acesso em: 31 mai. 2017.

_____. **Reforming the Security Council**. 1994a. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/32789-reforming-the-security-council.html>> . Acesso em: 31 mai. 2017.

GORDENKER, L.; WEISS, T. G. NGO participation in the international policy process. **Third World Quarterly**, v. 16, n. 3, p. 543-55, 1995.

GRAUBART, J. NGOs and the Security Council: authority all around but for whose benefit. In: CRONIN, B.; HURD, I. (Eds.). **The UN Security Council and the politics of international authority**. New York: Routledge, 2008.

HAFNER-BURTON, E. M.; TSUTSUI, K. Human rights in a globalizing world: the paradox of empty promises. **American Journal of Sociology**, v. 110, n. 5, p. 1373-1411, 2005.

HATHAWAY, O. A. Why do countries commit to human rights treaties?. **Journal of Conflict Resolution**, v. 51, n. 4, p. 588-621, 2007.

HEATHCOTE, Gina. Naming and shaming: human rights accountability in Security Council resolution 1960 (2010) on women, peace and security. **Journal of Human Rights Practice**, v. 4, n. 1, p. 82-105, 2012.

HECKEL, H. Transitional activism against the use of child soldiers. In: RICHMOND, Oliver P.; CAREY, Henry F. (Eds.). **Subcontracting peace: the challenges of the NGO peacebuilding**. Ashgate Publishing, 2005. Cap. 18.

HERZ, Mônica; RIBEIRO-HOFFMANN, Andrea. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HILL, Felicity. **How and when has security council resolution 1325 (2000) on women, peace and security impacted negotiations outside the Security Council**. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Uppsala University, Uppsala, 2005.

_____. NGO perspectives: NGOs and the Security Council. **Disarmament Forum**, 2002.

_____; ABOITIZ, Mikele; POEHLMAN-DOUMBOUYA, Sara. Nongovernmental organizations' role in the build-up and implementation of Security Council Resolution 1325. **Signs: Journal of Women in Culture and Society**, v. 28, n. 4, p. 1255-69, 2003.

HIRSCH, John L; OAKLEY, Robert B. **Somalia and operation restore hope. Reflections on Peacekeeping and Peacemaking**. Washington: Usip Press Book, 1995.

HOLZSCHEITER, Anna. Discourse as capability: non-state actors' capital in global governance. **Millennium**, v. 33, n. 3, p. 723-746, 2005.

HUB, Sabine. **Security Council Resolution 1325 on women, peace and security**. Vancouver, 2004.

HUDSON, Natalie Florea. **Gender, human security and the United Nations: security language as a political framework for women**. Dayton: Taylor & Francis, 2010.

HURD, Ian. **After anarchy: legitimacy and power in the United Nations Security Council**. New Jersey and Oxfordshire: Princeton University Press, 2007.

_____. Legitimacy and authority in international politics. **International Organization**, v. 53, n. 2, p. 379-408, 1999.

HURRELL, A. International society and global governance. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 46, p. 55-75, 1999.

INGEBRITSEN, Christine. Norm Entrepreneurs Scandinavia's role in world politics. **Cooperation and Conflict**, v. 37, n. 1, p. 11-23, 2002.

JEFFERS, A. **Save the children, can the powerful protect? How the UN Security Council needs to shape up to protect children**. 2007.

JOACHIM, Jutta. **Agenda setting, the UN, and NGOs: gender violence and reproductive rights**. Washington: Georgetown University Press, 2007.

_____; LOCHER, Birgit. **Transnational activism in the UN and the EU: a comparative study**. New York: Routledge, 2008.

JOHNSTON, Alastair. Treating international institutions as social environments. **International Studies Quarterly**, v. 45, n. 4, p. 487-515, 2001.

JORDAN, Lisa; VAN TUIJL, Peter Van. Political responsibility in transnational NGO advocacy. **World Development**, v. 28, n. 12, p. 2051-65, 2000.

KALDOR, Mary. **New and old wars**. 3. ed. Cambridge: Potity Press, 2012.

KATZENSTEIN, P.; KEOHANE, R.; KRASNER, S. International Organization and the study of world politics. **International Organization**, v. 52, n. 4, 1998.

KEATING, Colin. Power dynamics between permanent and elected members. In: VON EINSIEDEL, Sebastian; MALONE, David. M.; UGARTE, Bruno Stagno. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

_____. Rwanda: An insider's account. In: MALONE, David. (Ed.). **The UN Security Council: from the cold war to the 21st century**. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists without borders: advocacy networks in international politics**. New York: Cornell University Press, 1998.

KENNEDY, Christine. **Norm entrepreneurship**: Canada's tips to tipping. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)- McGill University, Montreal, 2008. Disponível em: <http://digitool.library.mcgill.ca/R/?func=dbin-jump-full&object_id=116011&local_base=GEN01-MCG02>. Acesso em: 21 abr. 2017.

KENNEDY-PIPE, C. Gender and security. In: COLLINS, A. **Contemporary security studies**. New York: Oxford University Press, 2010.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. Globalization: what's new? What's not? (And so what?). **Foreign policy**, 2000.

_____; _____. **Power and interdependence**: world politics in transition. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

KHAGRAM, S.; RIKER, J.; SIKKINK, K. **Restructuring world politics**: transnational social movements, networks, and norms. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KILLE, Kent. **From manager to visionary**: the secretary-general of the United Nations. Berlin: Springer, 2006.

KLOT, Jennifer. **The United Nations Security Council's agenda on 'Women, Peace and Security'**: bureaucratic pathologies and unrealised potential. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política)- The London School of Economics and Political Science, London, 2015.

KOVANDA, Karel. The Czech Republic on the UN Security Council: the Rwandan genocide 1. **Genocide Studies and Prevention**, v. 5, n. 2, p. 192-218, 2010.

KRASNER, S. Power politics, institutions, transnational relations. In: RISSE-KAPPEN, T. (Ed.). **Bringing transnational relations back**. New York: Cambridge University Press, 1995.

KRIESI, Hanspeter. Political context and opportunity. In: SNOW, David; SOULE, Sarah; KRIESI, Hanspeter (Eds.). **The blackwell companion to social movements**. Victoria: Blackwell Publishing, 2004. p. 67-90.

_____; KOOPMANS, Ruud; DUYVENDAK, Jan Willem; GIUGNI, Marco. **New social movements in western europe: a comparative analysis**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.

KRISCH, Nico. The Security Council and the great powers. In: LOWE, Vaughan; ROBERTS, Adam; WELSH, Jennifer; ZAUM, Dominik (Eds.). **The United Nations security council and war**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 133-153.

KRUSE, J. The political opportunity structure for NGO advocacy in global climate politics. In: LUND CONFERENCE ON EARTH SYSTEM GOVERNANCE, 2012, Lund. **Proceedings...** Lund, 2012. p. 1-19.

LANDMAN, Todd. **Protecting human rights: a comparative study**. Washington: Georgetown University Press, 2005.

LAWSON, Abigail. (MADIR '13): **The NGO working group on the security council: a view from the inside**. Produção: Center for UN and Global Governance Studies. 29 out. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=IdtyQizuvUY>>. Acesso em: 10 jan 2017.

LIEBERMAN, Amy. **The masterminds behind Security Council Resolutions**. PassBlue. 14 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.passblue.com/2013/03/14/the-masterminds-behind-security-council-resolutions/>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

LUCK, Edward. The Security Council at seventy: ever changing or never changing?. In: VON EINSIEDEL, Sebastian; MALONE, David. M.; UGARTE, Bruno Stagno. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

MACFARLANE, S. Neil; KHONG, Yuen Foong. **Human security and the UN: a critical history**. Bloomington: Indiana University Press, 2006.

MADOKORO, Daisuke. How the United Nations Secretary-General promotes international norms. **Global Responsibility to Protect**, v. 7, n. 1, p. 31-55, 2015.

MAHBUBANI, Kishore. Council Reform and the emerging powers. In: VON EINSIEDEL, Sebastian; MALONE, David. M.; UGARTE, Bruno Stagno. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

MALONE, David M. Eyes on the prize: the quest for nonpermanent seats on the un security council. **Global Governance**, v. 6, n. 1, p. 3223, 2000.

_____. **The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century**. Boulder, CO: Lynne Ripener, 2004.

_____; MAHBUBANI, Kishore; MARTIN Ian. The UN Security Council: from the cold war to the 21st century. In: CARNEGIE COUNCIL PANEL DISCUSSION. **Proceedings...**, 2004. Disponível em: <<http://www.cceia.org/viewMedia.php/t>rmID/4422>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

MARCH, J.; OLSEN, J. The institutional dynamics of international political orders. **International organization**, v. 52, n. 4, p. 943-69, 1998.

MARTENS, Kersin. Institutionalizing societal activism within global governance structures: Amnesty International and the United Nations system. **Journal of International Relations and Development**, v. 9, n. 4, p. 371-95, 2006.

_____. An appraisal of amnesty international's work at the United Nations: established areas of activities and shifting priorities since the 1990s. **Human Rights Quarterly**, v. 26, p. 1050-1070, 2004.

_____. **NGO's and the United Nations**: institutionalization, professionalization and adaptation. Berlin: Springer, 2005.

MAYER, Peter. Civil society participation in international security organizations: The cases of NATO and the OSCE. In: STEFFEK, Jens; KISSLING, Claudia; NANZ, Patrizia. **Civil society participation in european and global governance: a cure for the democratic deficit?**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008. p. 116-139.

MCADAM, Doug. Conceptual origins, current problems, future directions. In: MCADAM, Doug; MCCARTHY, John D; ZALD, Mayer N. (Eds.). **Comparative perspectives on social movements**: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. New York: Cambridge University Press, 1996, p. 23-40.

_____; MCCARTHY, John D; ZALD, Mayer N. (Eds.). **Comparative perspectives on social movements**: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. New York: Cambridge University Press, 1996.

MCCARTHY, John D. Constraints and opportunities in adopting, adapting, and inventing. MCADAM, Doug; MCCARTHY, John D; ZALD, Mayer N. (Eds.). **Comparative perspectives on social movements**: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. New York: Cambridge University Press, 1996, p. 141-151

MCRAE, Rob; HUBERT, Don (Eds.). **Human security and the new diplomacy. protecting people, promoting peace**. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2001.

MERTUS, Julie. **The United Nations and human rights**: a guide for a new era. London: Psychology Press, 2005. v. 1.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. **Contemporary conflict resolution**: the prevention, management, and transformations of deadly conflicts. United Kingdom: BlackWell Publishers, 2005.

MORENO, Marta Fernández. Propostas de Democratização das Nações Unidas. **Contexto Internacional**, v. 23, n. 1, p. 111-32, jan./jun., 2001.

NADIN, P. **UN Security Council reform**. London: Routledge, 2016.

NAHORY, C. **The hidden veto**. Global Policy Forum, 2004. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/security-council/42656-the-hidden-veto.html>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

NEUMANN, Iver B. Harnessing social power: state diplomacy and the land-mines issue. In: COOPER, A. F.; ENGLISH, J.; THAKUR, R. C. (Eds.). **Enhancing global governance: towards a new diplomacy?**. Tokyo: United Nations University Press, 2002, p. 1-19.

NEUMAYER, Eric. Do international human rights treaties improve respect for human rights?. **Journal of Conflict Resolution**, v. 49, n. 6, p. 925-53, 2005.

NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY (NGOWG/WPS).

About. 2016. Disponível em: <<http://www.womenpeacesecurity.org/about/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Mapping women, peace and security in the UN Security Council: report of the NGOWG monthly action points for 2009-2010 (Oct. 2010).** 2010d. Disponível em: <<http://peacewomen.org/node/92260>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. **Mapping women, peace and security in the UN Security Council: 2011-2012 (Oct. 2012).** 2012. Disponível em: <<http://www.womenpeacesecurity.org/resource/map-report-uns-2011-2012-october-2012/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. **Mapping women, peace and security in the UN Security Council: 2012-2013 (Dez. 2013).** 2013. Disponível em: <<http://www.womenpeacesecurity.org/resource/map-report-uns-2012-2013-december-2013/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. **Monthly Action Points (MAP) for the Security Council: february 2010 (Jan. 2010).** 2010a. Disponível em: <<http://www.womenpeacesecurity.org/map/map-february-2010/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. **Monthly Action Points (MAP) for the Security Council: may 2010 (Apr. 2010).** 2010b. Disponível em: <<http://www.womenpeacesecurity.org/map/map-may-2010/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. **Monthly Action Points (MAP) for the Security Council: July 2010 (Jul. 2010).** 2010c. Disponível em: <<http://www.womenpeacesecurity.org/map/map-july-2010/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. **Statement at the Arria Formula Meeting on the role of women in achieving and maintaining international security (23 out. 2000).** 2000. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/afghanistan/role-women-achieving-peace-and-maintaining-international-security>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. **Statement by Asha Hagi Elmi Amin At the UN Security Council Open Debate on Women, Peace and Security (5 oct. 2009).** 2009. Disponível em: <<http://www.womenpeacesecurity.org/resource/statement-uns-wps-open-debate-october-2009/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. **Statement at the Security Council at the Open Debate on Women, Peace and Security, October 2008 (29 oct 2008).** 2008. Disponível em: <<http://www.womenpeacesecurity.org/resource/statement-uns-wps-open-debate-october-2008/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

NIEMETZ, Martin Daniel. Empowering civil society: how to increase the input of NGOs into Security Council Deliberation. **Journal of Human Rights Practices**, v. 6, n. 1, p. 69-88, 2014.

_____. **Promoting a deliberative system for global peace and security: how to reform the United Nations' decision-making procedures.** London: LSE, 2013.

NILSSON, Ann-Charlotte. **Children and youth in armed conflict**. Leida: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOGUEIRA, M. B. B. Empreendedorismo normativo e direitos humanos: o Brasil e a promoção internacional dos direitos LGBT. In: JUBILUT, L. L. (Org.). **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2014. v. 1. p. 155-180.

NYAMUGASIRA, Warren. NGOs and advocacy: how well are the poor represented?. **Development in Practice**, v. 8, n. 3, p. 297-308, 1998.

NYE, Joseph S.; KEOHANE, Robert O. Transnational relations and world politics: an introduction. **International organization**, v. 25, n. 3, p. 329-349, 1971.

OESTREICH, Joel E. (Ed.). **International organizations as self-directed actors: a framework for analysis**. New York: Routledge, 2012.

OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL FOR CHILDREN AND ARMED CONFLICT; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND; DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (OSRSG-UNICEF-DPKO). **MRM basics**. 2017. Disponível em: <http://www.mrmtools.org/mrm/mrmtk_1115.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

OKSAMYTNA, Kseniya. Civil society and the UN Security Council: advocacy on the Rwandan genocide. In: MACMILLAN, Palgrave. **Partnerships in international policy-making**. Berlin: Springer, 2017. p. 131-145.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ASSEMBLEIA GERAL (ONU-AG). **A/51/306 (26 ago. 1996)**. 1996. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/51/plenary/a51-306.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

_____. **A/58/817 (11 jun. 2004)**. 2004. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F85%2F817&Submit=Search&Lang=E>. Acesso em: 14 jun. 2017.

_____. **A/60/L.49 (17 mar. 2006)**. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/ZDuWqF>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **A/RES/48/157 (20 dez. 1993)**. 1993. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r157.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

_____. **A/RES/51/47 (8 jan. 1997)**. 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-47.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

_____. **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança**. 1989. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Convenção sobre os Direitos das Crianças. A/44/736 (17 nov. 1989)**. 1989. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/44/736>. Acesso em: 24 jan. 2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - CONSELHO DE SEGURANÇA (ONU- CS). **Note by the President of the Security Council. S/2010/507.** 2010a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/repertoire/Notes/S-2010-507.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

_____. **S/2004/814. 2004. Women and peace and security: Report of the Secretary-General.** 2004a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/WPS%20S2004814.php>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **S/2006/724 (11 sep. 2006).** 2006b. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%202006%20724.pdf>>. Acesso em: 12. Jun. 2017.

_____. **S/23500.** 1992a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/PKO%20S%2023500.php>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **S/PRST/1998/18 (29 jun. 1998).** 1998b. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/18>. Acesso em: 24 jan. 2017.

_____. **S/PV.3896. Children and armed conflict (29 jun. 1998).** New York: ONU, 1998a.

_____. **S/PV.3977 (12 feb. 1999).** 1999a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/POC%20SPV3977.php>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. **S/PV.4176 (26 jul. 2000).** 2000b. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/CAC%20SPV4176.php>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.4208 (Resumption 1) (24 oct. 2000).** 2000c. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SPV%204208%20RES1.pdf>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.4422 (20 nov. 2001).** 2001b. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/CAC%20SPV4422.php>>. Acesso em 25 jan. 2017.

_____. **S/PV.4528 (7 may. 2002).** 2002. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SPV4528.pdf>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.4898. Children and armed conflict (20 jan. 2004).** 2004b. New York: ONU, 2004.

_____. **S/PV.5494 (Resumption 1) (24 jul. 2006).** 2006a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20S%20PV%205494%20Res%201.pdf>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.5573 (28 nov. 2006).** 2006c. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/CAC%20SPV%205573.php>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.5834 (12 feb. 2008).** 2008a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SPV%205834.pdf>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.5936. (17 jul. 2008)**. 2008b. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/CAC%20SPV%205936.php>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.6114 (29 apr. 2009)**. 2009a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/CAC%20S%20PV%206114.php>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.6672 (30 nov. 2011)**. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=S/PV.6672>. Acesso em: 25 jun. 2017.

_____. **S/PV.6980 (19 jun. 2013)**. 2013a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/spv6980.php>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.7414 (25 mar. 2015)**. 2015b. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/spv7414.php>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.7533 (13 oct. 2015)**. 2015c. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/spv_7533.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. **S/PV.7704 (2 jun. 2016)**. 2016. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/spv_7704.pdf>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/PV.7753 (2 aug. 2016)**. 2016. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/spv7753.php>>. Acesso em: 12. jun. 2017.

_____. **S/RES/1261 (25 aug. 1999)**. 1999b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1261%20\(1999\)&Area=UNDOC](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1261%20(1999)&Area=UNDOC)>. Acesso em: 27 ago. 2016.

_____. **S/RES/1314 (11 aug. 2000)**. 2000a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/CAC%20SRES%201314.php>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **S/RES/1325 (31 oct. 2000)**. 2000d. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612%20\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612%20(2005))>. Acesso em: 19 nov. 2016.

_____. **S/RES/1379 (20 nov. 2001)**. 2001a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/CAC%20SRES%201379.php>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **S/RES/1612 (26 jul. 2005)**. 2005. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612%20\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612%20(2005))>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. **S/RES/1820 (19 jun. 2008)**. 2008a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820>. Acesso em: 25 mai. 2017.

_____. **S/RES/1888 (30 Sep. 2009)**. 2009b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/534/46/PDF/N0953446.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 18 Set. 2016.

_____. **S/RES/1889 (5 oct. 2009)**. 2009c. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/542/55/PDF/N0954255.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 18 Set. 2016.

_____. **S/RES/1912 (26 feb. 2010)**. 2010c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1912\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1912(2010))>. Acesso em: 29 jan. 2017.

_____. **S/RES/1935 (30 jul. 2010)**. 2010d. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1935\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1935(2010))>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **S/RES/1960 (17 dec. 2010)**. 2010b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1960%20\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1960%20(2010))>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **S/RES/2100 (25 apr. 2013)**. 2013d. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/documents/mali%20_2100_E_.pdf>. Acesso em 25 jan. 2017.

_____. **S/RES/2106 (24 jun. 2013)**. 2013b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2106\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2106(2013))>. Acesso em: 25 mai. 2017.

_____. **S/RES/2122 (18 oct. 2013)**. 2013c. Disponível em: <[http://undocs.org/en/S/RES/2122\(2013\)](http://undocs.org/en/S/RES/2122(2013))>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. **S/RES/2145 (17 mar. 2014)**. 2014b. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2145.php>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **S/RES/2164 (25 jun. 2014)**. 2014a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2164.php>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **S/RES/2173 (27 aug. 2014)**. 2014. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2173.php>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **S/RES/2187 (25 nov. 2014)**. 2014c. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2187.php>>. Acesso em: 22 Feb. 2017.

_____. **S/RES/2242 (13 oct. 2015)**. 2015a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2242\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2242(2015))>. Acesso em: 25 Mai.. 2017.

_____. **S/RES/688 (5 apr. 1991)**. 1991. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=S/RES/688\(1991\)](http://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=S/RES/688(1991))>. Acesso em: 24 jan. 2017

_____. **S/RES/780 (5 oct. 1992)**. 1992b. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/780\(1992\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/780(1992))>. Acesso em: 24 jan. 2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL (ONU-ECOSOC). **E/RES/1968/1296 (23 mai. 1968)**. 1968. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/1296.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - NON GOVERNMENTAL LIAISON SERVICE (ONU-NGLS). **Go Between**, v. 63, apr./may. 1997a. Disponível em: <<https://www.un-ngls.org/orf/documents/pdf/go.between/gb63.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

_____. General Assembly works on un reform. **Go Between**, v. 66, oct./ nov. 1997b. Disponível em: <<https://www.un-ngls.org/orf/documents/text/go.between/gb66.txt>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL FOR CHILDREN AND ARMED CONFLICT (ONU-OSRSG). **Child recruitment and use**. 2017. Disponível em: <<https://childrenandarmedconflict.un.org/effects-of-conflict/six-grave-violations/child-soldiers/>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Beijing declaration and platform for action. Fourth World Conference on Women (set. 1995)**. 1995. Disponível em: <http://bvsms.sau.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_4_conferencia_mundial_mulher.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2011.

_____. **Carta das Nações Unidas. Adotada em 24 de outubro de 1945**. 1945. Disponível em: <http://www.onubrasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 5 mar. 2015.

_____. **Human security in theory and practice**. 2009. Disponível em: <http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2016.

_____. **Press release. Security Council demands immediate and complete halt of acts of sexual violence against civilians in conflict zones, unanimously adopting Resolution 1820 (2008). SC/9364 (19 jun. 2008)**. 2008. Disponível em: <<https://www.un.org.press/en/2008/sc9364.doc.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2017.)

_____. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations (“Brahimi report”) A/55/305 (21 aug. 2000)**. 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305>. Acesso em 25 jun. 2017.

_____. **Supplement to “An Agenda for Peace”: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. A/50/60– S/1995/1, 03/01/1995**. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>. Acesso em: 5 jan. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E DEPARTAMENTO DE APOIO DE CAMPO (ONU-DPKO). **Ten-year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on women, peace and security in peacekeeping. Relatório Final**. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/10year_impact_study_1325.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

OTTO, Dianne. Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society. **Human Rights Quarterly**, v. 18, n. 1, p. 107-141, 1996.

OTUNNU, Olara Innocent victims: protecting children in times of armed conflict. **RSA Journal**, v. 148, n. 5492, p. 53-59, 2000.

PACE, Michelle. Norm shifting from EMP to ENP: the EU as a norm entrepreneur in the south?. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 20, n. 4, p. 659-75, 2007.

PAUL, James A. Civil society and the United Nations. In: MOKSNES, Heidi; MELIN, Mia. **Global civil society: shifting powers in a shifting world**. Uppsala: Uppsala University, 2012.

_____. Working with nongovernmental organizations. In: MALONE, D. (Ed.). **The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century**. Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 373-387.

PEARSON, Michael. Humanizing the UN Security Council. In: HAMPSON, Fe Osler; HILLMER, Norman; MOLOT, Maureen Appel. **Canada among Nations 2001: the Axworthy legacy**. Toronto: Oxford University Press, 2001.

PERMANENT MISSION OF SPAIN TO THE UN. **Women, Peace and Security: Spanish Priority for the Security Council, 2015-2016**. Disponível em: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2015_SEPTIEMBRE_1325%20ENG.pdf>. Acesso em 13 jun. 2017.

PIRNIE, B.; SIMONS, W. **Soldiers for peace: critical operational issues**. Santa Monica: CA, 1996.

POULIGNY, Beatrice. **Peace operations seen from below: UN missions and local people**. Bloomfield: Kumarian Press, Inc, 2006.

PRAKASH, Aseem; GUGERTY, Mary Kay (Eds.). **Advocacy organizations and collective action**. New York: Cambridge University Press, 2010.

PRICE, Richard. Reversing the gun sights: transnational civil society targets land mines. **International Organization**, v. 52, n. 3, p. 613-44, 1998.

_____. Transnational civil society and advocacy in world politics. **World Politics**, v. 55, n. 4, p. 579-606, 2003.

PUECHGUIRBAL, N. Discourses on gender, patriarchy and Resolution 1325: a textual analysis of UN documents. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 2, p. 172-87, 2010.

PUGH, Michael. Peacekeeping and critical theory. **International Peacekeeping**, v. 11, n.1, p. 39-58, 2004.

RAVEN-ROBERTS, A. Gender mainstreaming in United Nations Peacekeeping operations: talking the talk, tripping over the walk. In: MAZURANA, D.; RAVEN-ROBERTS, A.; PARPART, J. **Gender, conflict, and peacekeeping**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2005.

REBELO, Tamyá Rocha. **Estratégias de igualdade de gênero nas operações de paz: desconstrução de discursos e reflexões sobre práticas generificadas**. 2011. 128 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96021>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

REBELO, Tamyá Rocha. **Lentes de gênero para as missões de paz: desconstrução de discursos e reflexões sobre práticas generificadas**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

_____. Mulheres, Paz e segurança: como essas palavras se conectam nas Resoluções do Conselho de Segurança?. In: CHAVES, D.; WINAND, E.; PINHEIRO, L. (Orgs.). **Perspectivas e debates em segurança, defesa e relações internacionais**. Rio de Janeiro / Macapá: Autografia / Editora da Universidade Federal do Amapá, 2015.

_____. O equilíbrio de gênero nas operações de paz: avanços e desafios. **Revista Estudos Feministas**, v. 21, p. 817-37, 2013.

REIMANN, K. D. A view from the top: international politics , norms and the worldwide growth of NGOs. **International Studies Quarterly**, v. 50, n. 1, p. 45-68, 2006.

REUS-SMIT, C. International crises of legitimacy. **International Politics**, v. 44, n. 2/3, p. 157-74, 2007.

RISSE, T.; ROPP, S. C.; SIKKINK, K. (Eds.). **The power of human rights: international norms and domestic change**. Cambridge studies in international relations. New York: Cambridge University Press, 1999.

_____; SIKKINK, K. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: RISSE, T.; ROPP, S. C.; SIKKINK, K. (Eds.). **The power of human rights: international norms and domestic change**. Cambridge studies in international relations. New York: Cambridge University Press, 1999. p. 1-38.

RISSE-KAPPEN, T. **Bringing transnational relations back in**: non-state actors, domestic structures and international institutions. New York: Cambridge University Press, 1995.

ROSEN, David M. Child soldiers, international humanitarian law, and the globalization of childhood. **American Anthropologist**, v. 109, n. 2, p. 296-306, 2007.

ROSENAU, James. Governance in a new global order. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (Eds.). **Governing globalization: power, authority and global governance**. Malden, Cambridge: Polity Press, Blackwell Publishers Inc., 2002. p. 70-86.

RUGGIE, J. Reconstituting the global public domain—issues, actors, and practices. **European journal of international relations**, v. 10, n. 4, p. 499-531, 2004.

SABLIÈRE. Jean-Marc de la. **Security Council engagement on the protection of children and armed conflict**: progress achieved and the way forward. New York: UN Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children Affected by Armed Conflict, 2012. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/528a126c4.html>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SCHMITZ, Jan; SCHWARZE, Johannes. Determinants of the election of non-permanent members to the United Nations Security Council—an empirical analysis. In: ANNUAL CONFERENCE ON THE POLITICAL ECONOMY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS, 5, **Proceedings...**, Villanova, 2012.

SECURITY COUNCIL REPORT. **Arria Formula Meetings (1992-2016)**. 2016b. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

_____. **Children and armed conflict. Profile: Children and Armed Conflict (12 jun. 2006).** 2006b.

_____. **Children and armed conflict: Monthly forecast july 2006. (29 jun. 2006).** 2006a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/July%202006%20Forecast.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

_____. **Cross-Cutting Report No. 2: Women, Peace and Security (Oct. 2010).** New York, 2010.

_____. **Cross-Cutting Report on Children and Armed Conflict, No 2.** 2015. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross_cutting_report_2_children_and_armed_conflict_2015.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2017.

_____. **Cross-Cutting Report on Women, Peace and Security, No 2.** 2014. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross_cutting_report_2_women_peace_security_2014.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2017.

_____. **Human rights and the security council – An evolving role. Research Report (Jan. 2016).** 2016a. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_human_rights_january_2016.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. **Protection of civilians.** Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/protection-of-civilians/>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **Security Council transparency, legitimacy and effectiveness: efforts to reform Council working methods (1993-2007). Special Research Report. n. 3 (18 out. 2007).** 2007. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/special-research-report/lookup-c-glKWLeMTIsG-b-3506555.php>>. Acesso em: 31 mai. de 2016.

_____. **UN Security Council Working Methods: Penholders and Chairs (2 feb. 2017).** 2017. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/pen-holders-and-chairs.php>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

_____. **Women, peace, and security: monthly forecast november 2005 (25 oct. 2005).** 2005. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2005-11/lookup_c_glKWLeMTIsG_b_1141141.php>. Acesso em: 27 ago. 2016.

SHAWKI, Noha. Issue frames and the political outcomes of transnational campaigns: a comparison of the jubilee 2000 movement and the currency transaction tax campaign. **Global Society**, v. 24, n. 2, p. 203-30, 2010.

SHAWKI, Noha. Organizational structure and strength and transnational campaign outcomes: a comparison of two transnational advocacy networks. **Global Networks**, v. 11, p. 97-117, 2011.

_____. **Understanding the political outcomes of transnational campaigns: a comparative study of four transnational advocacy networks.** 2007. Tese (Doutorado) - Indiana University, Indiana, 2007.

SHEPHERD, Laura J. Advancing the Women, Peace and Security agenda: 2015 and beyond. **Noref Expert Analysis**, ago. 2014. Disponível em: <http://noref.no/var/ezflow_site/storage/original/application/c023ddcf55e94a08197a7224a857fe44.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.

SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam. **The procedure of the UN Security Council**, Oxford: Oxford University Press, 2014.

SIKKINK, Kathryn. Latin American countries as norm protagonists of the idea of international human rights. **Global Governance**, v. 20, n. 3, p. 389-404, 2014.

_____. Patterns of dynamic multilevel governance and the insider-outsider coalition. In: TARROW, Sidney; DELLA PORTA, Donatella. **Transnational protest and social activism**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005. p. 149-173.

SILVA, Vania Sandeléia Vaz da. A concentração geográfica da sociedade civil global: análise da distribuição das sedes das organizações não governamentais credenciadas para as conferências sociais globais da Organização das Nações Unidas (1925-1996) e para as conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio (1996-2005). 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SMITH, Edwin M.; WEISS, Thomas G. UN task-sharing: toward or away from global governance?. In: _____. **Beyond UN subcontracting**. London: Palgrave Macmillan UK, 1998. p. 227-258.

SMITH, Jackie. Globalization and transnational social movement organizations. In: DAVIS, Gerald; MCADAM, Doug W.; SCOTT, Richard; ZALD, Mayer (Eds.). **Social movements and organization theory**. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 226-248.

SNOW, David A.; BENFORD, Robert D. Ideology, frame resonance, and participant mobilization. **International Social Movement Research**, v. 1, n. 1, p. 197-217, 1988.

SOMAVÍA, Juan. **The humanitarian responsibilities of the United Nations Security Council (26 jun. 1996)**. 1996. Disponível em: <www.globalpolicy.org/component/content/article/200/32911.html>. Acesso em: 24 jun. 2017.

SOMMERER, T.; TALLBERG, J. Explaining formal access of transnational actors to international organizations. In: ECPR GENERAL CONFERENCE. **Proceedings...**, Reykjavik, 2011.

SORGER, Carmen; HOSKINS, Eric. Protecting the most vulnerable: war-affected children. In: MCRAE, Rob; HUBERT, Don. **Human security and the new diplomacy: Protecting people, promoting peace**. New York: McGill-Queen's Press, 2001.

STEANS, J. **Gender and international relations: an introduction**. New Brunswick/NJ: Rutgers University Press, 1998.

STEFFEK, Jens. Explaining cooperation between IGOs and NGOs—push factors, pull factors, and the policy cycle. **Review of International Studies**, v. 39, n. 4, p. 993-1013, 2013.

_____; NANZ, Patrizia. Emergent patterns of civil society participation in global and european governance. In: STEFFEK, Jens; KISSLING, Claudia; NANZ, Patrizia. **Civil society participation in european and global governance: a cure for the democratic deficit?**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008. p. 1-29.

TALLBERG, J. Transnational access to international institutions: three approaches. In: JÖNSSON, C.; TALLBERG, J. (Eds.). **Transnational actors in global governance: patterns, explanations and implications**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. p. 45-66.

_____; SOMMERER, T.; SQUATRITO, T.; JÖNSSON, C. **The opening up of international organizations**. New York: Cambridge University Press, 2013.

TARROW, Sidney. **The new transnational activism**. New York: Cambridge University Press, 2005.

TAVARES, R. **As organizações não-governamentais nas Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

THOMPSON, Shamala Kandiah. Children and armed conflict. In: GENSER, Jared; UGARTE, Bruno. (Orgs.). **The United Nations Security Council in the age of human rights**. New York: Cambridge University Press, 2014.

TIDES CENTER. **Learn about fiscal sponsorship at Tides**. 2017. Disponível em: <<https://www.tides.org/i-want-to/turn-my-vision-ideas-into-a-nonprofit-project/fiscal-sponsorship-at-tides/>>. Acesso em :17 jan. 2017.

TRUE-FROST, Cora. The Security Council and norm consumption. **International Law and Politics**, v. 40, p. 115-217, 2007.

TRYGGESTAD, Torunn. L. **International norms and political change: “ women, peace and security ” and the UN Security agenda**. Oslo: University of Oslo Press, 2014.

UGARTE, B. S.; GENSER, J. Evolution of the Security Council’s engagement on human rights. In: GENSER, J.; UGARTE, B. (Orgs.). **The United Nations Security Council in the age of human rights**. New York: Cambridge University Press, 2014.

VARGAS, Everton Vieira. Considerações iniciais do painel sobre o papel da sociedade civil. In: SEMINÁRIO ATUAIS DESAFIOS À PAZ E À SEGURANÇA INTERNACIONAIS. **Anais eletrônicos...**, Bahia, 2013. Disponível em: <<http://csnu.itamaraty.gov.br/seminario-atuais-desafios-a-paz-e-a-seguranca-internacionais/13-português>>. Acesso em: xxx.

VARGAS, João Augusto Costa. **Campanha permanente: o Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

VIEIRA, L. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

VILLA, R. A. D. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, n. 12, p. 21-33, 1999.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. A reforma das Nações Unidas. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009. Rio de Janeiro. **Reforma da ONU: textos acadêmicos**. Brasília: FUNAG, 2009.

VON BULLOW, Marisa **Building transnational networks: civil society networks and the politics of trade in America**. New York: Cambridge University Press, 2010.

VREELAND, J. R. Political institutions and human rights: why dictatorships enter into the United Nations convention against torture. **International Organization**, v. 62, n. 1, p. 65-101, 2008.

WATCHLIST. **Annual report**. 2015. Disponível em: <<http://watchlist.org/publications/2015-annual-report/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Annual report**. 2016. Disponível em: <<http://watchlist.org/publications/2016-annual-report/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Leila Zerrougui appointed as Special Representative of the Secretary-General for Children And Armed Conflict (New York, 13 jul. 2012)**. 2012. Disponível em: <<http://watchlist.org/wp-content/uploads/SRSG-Appointment-Watchlist-press-release1.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

_____. **Monthly update - March**. 2014a. Disponível em: <<http://watchlist.org/publications/children-and-armed-conflict-monthly-update-march-2014/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Monthly update - May**. 2014b. Disponível em: <<http://watchlist.org/publications/children-and-armed-conflict-monthly-update-may-2014/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Monthly update - November**. 2014c. Disponível em: <<http://watchlist.org/publications/children-and-armed-conflict-monthly-update-november-2014/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Protecting children in armed conflict: blueprints for compliance, Policy Report (January)** 2004. Disponível em: <<http://watchlist.org/publications/protecting-children-in-armed-conflict-blueprints-for-compliance/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Protecting children: implementation of UN Security Council Resolution 1379, Policy Report**. 2003. Disponível em: <<http://watchlist.org/publications/protecting-children-implementation-of-un-security-council-resolution-1379/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **The power of partnership: guiding principles for partnerships to end violations against children during armed conflict, Policy Report (July)**. 2006. Disponível em: <<http://watchlist.org/publications/the-power-of-partnership-guiding-principles-for-partnerships-to-end-violations-against-children-during-armed-conflict/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **UN should exclude DRC armed forces from peacekeeping mission in CAR, Press Release (19 aug. 2014)**. 2014a. Disponível em: <http://watchlist.org/wp-content/uploads/Watchlist_PR_August19.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

WEISS, Thomas G. The humanitarian impulse. In: MALONE, D. (Ed.). **The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century**. Boulder: Lynne Rienner, 2004. p. 37-54.

_____. YOUNG, Karen E. Compromise and credibility: Security Council Reform?. **Security Dialogue**. v. 36, n. 2, p. 131-154, 2005.

WENAWESER, Christian. The ugly duckling of Security Council Reform. In: VON EINSIEDEL, Sebastian; MALONE, David. M.; UGARTE, Bruno Stagno. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

WESCHLER, Joanna. Acting on human rights. In: VON EINSIEDEL, Sebastian; MALONE, David. M.; UGARTE, Bruno Stagno. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

_____. Human rights. In: MALONE, David M. (Ed.). **The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century**. Boulder: Lynne Ripener. 2004. Cap. 4.

WHITWORTH, S. **Men, militarism & UN peacekeeping**: a gendered analysis. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

WILLET, Susan. Introduction: security council resolution 1325: Assessing the impact on women, peace and security. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 2, p. 142-158, 2010.

WILLETTS, Peter. From“consultative arrangements” to“partnership”: The changing status of NGOs in diplomacy at the UN. **Global Governance**, v. 6, p. 191-212, 2000.

WISOTZKI, S. Negotiating human security at the UN. In: JOACHIM, Jutta; LOCHER, Birgit (Eds.). **Transnational activism in the UN and the EU: a comparative study**. New York: Routledge, 2008.

WONG, Wendy. **Internal affairs**: how the structure of NGOs transforms human rights book. New York: Cornell University Press, 2012.

YANACOPULOS, Helen. **International NGO engagement, Advocacy, activism**: the faces and spaces of change. Non-governmental public action. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2015.

ZACHER, Mark W.; PRICE, Richard M. **The United Nations and global security**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2004.

ZEHFUSS, Maja. **Constructivism in international relations**: the politics of reality. New York: Cambridge University Press. 2002.

ZERROUGUI, Leila. **Bring back our girls now**. 15 apr. 2015. Disponível em: <<https://childrenandarmedconflict.un.org/bring-back-our-girls-now/>>. Acesso em: 12 jun. 2017. ZÜRN, M. Global governance and legitimacy problems. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 260- 87, 2004.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABREU, Sérgio; FLORENCIO, Lima. O Brasil e o desafio do desenvolvimento nas Nações Unidas. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **O Brasil e a ONU**. Brasília: FUNAG, 2008. p.109-144.

ACCURSO, D.; MADER, K.; TAYLOR, S. **Mapping women, peace and security in the UN Security Council: 2011-2012: report of the NGOWG monthly action points**. NGO Working Group on Women, Peace and Security. 2011. Disponível em: <[http://womenpeacesecurity.org /media/pdf- NGOWGMAPReport_Full2011-12.pdf](http://womenpeacesecurity.org/media/pdf-NGOWGMAPReport_Full2011-12.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

ANDERLINI, Sanam Naraghi. **Women building peace**: what they do, why it matters. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007.

ANNAN, Kofi. **We the peoples**: the role of the United Nations in the 21st century. New York: United Nations Department of Public Information, 2000.

ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David. Cosmopolitan democracy. **New Left Review**, 2000.

BALDWIN, D. A. Neoliberalism, neorealism, and world politics. In: _____ (Ed.). **Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate**. Nova York: Columbia University Press, 1993.

BARNES, Karen. Evolution and Implementation of UNSCR 1325. In: OLONISAKIN, F.,; Barnes, K.; IKPE, E. (Eds.). **Women, peace and security**: translating policy into practice. . New York: Routledge, 2012.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. Introduction: thinking anew about peace operations. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, 2004.

BENFORD, R; SNOW, D. Framing processes and social movements: an overview and assessments. **Annu. Rev. Sociol.** v. 26, p. 611-39, 2000.

BENNER, Thorsten; BROCKMEIER, Sarah; BURAI, Erna; MURTHY, C. S. R.; DAASE, Christopher; MOHAN, Madhan; JUNK, Julian; KUROWSKA, Xymena; KURTZ, Gerrit; TIEWA, Liu; REINICKE, Wolfgang; ROTMANN, Philipp; OLIVEIRA, Ricardo Soares de; SPEKTOR, Matias; STUENKEL, Oliver; TOURINHO, Marcos; VERHOEVEN, Harry; HAIBIN, Zhang. **Effective and responsible protection from atrocity crimes**: Toward global action. Findings and policy options from an international research project on “Global Norm Evolution and the Responsibility to Protect”. Alemanha: Berlin, 2015.

BETSILL, M. M.; CORELL, E. **The Influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations**. Massachusetts: The MIT Press, 2008.

BINDER, Martin. **The politicization of international security institutions**: the UN Security Council and NGOS. Berlin: WZB, 2008. (WZB Discussion Paper, n. SP IV).

BRASIL. ITAMARATY. **O Brasil e a reforma**. [s/d]. Disponível em: <<http://csnu.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2016.

BROOKS, Rosa. Civilians and armed conflict. In: GENSER, Jared; UGARTE, Bruno. (Orgs.). **The United Nations Security Council in the age of human rights**. New York: Cambridge University Press, 2014.

CARPENTER, R. Charli; DUYGULU, Sirin; MONTGOMERY, Alexander H.; RAPP, Anna. Explaining the advocacy agenda : insights from the human security network. **International Organization**, v. 68, p. 449-70, 2014.

_____; JOSE, B. Transnational issue networks in real and virtual space: the case of women, peace and security. **Global Networks**, 2012.

CAVERZASIO, Sylvie Giossi. **Strengthening protection in war**: a search for professional standards. International Committee of the Red Cross, 2001.

CHARLESWORTH, H. Are women peaceful? Reflections on the role of women in peace-building. **Feminist Legal Studies**, v. 16, n. 3, p. 347-61, 2008.

CHECKEL, J. The constructivist turn in international relations theory. **World politics**, v. 50, n. 2, p. 324-48, 1998.

CLARK, Ann Marie. Non-governmental organizations and their influence on international society. **Journal of International Affairs**, v. 48, n. 2, 1995.

_____; FRIEDMAN, Elisabeth; HOCHSTETLER, Kathryn. The sovereign limits of global civil society: a comparison of NGO participation in UN World Conferences on the environment, human rights, and women. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 1-35, 1998.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Text of speeches delivered to the Security Council's Open Debate on Women and Peace and Security (Resumption 1) (24 out. 2000)**. 2000. New York: UK, 2000.

COOPER, Andrew Fenton; ENGLISH, John; THAKUR, Ramesh Chandra (Eds.). **Enhancing global governance: towards a new diplomacy?**. Tokyo: United Nations University Press, 2002.

CORREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas**. Brasília, FUNAG, 2007.

DAHL, Robert. A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. **Political Science Quarterly**, p. 23-34, 1994.

DRUCKMAN, Daniel; STERN, Paul; DIEHL, Paul. Evaluating peacekeeping missions. **Mershon International Studies Review**, v. 41, n. 1, p. 51-65, 1997.

DRUCKMAN, James N. The implications of framing effects for citizen competence. **Political Behavior**, v. 23, n. 3, p. 225-56, 2002.

EDWARDS, M.; HULME, D. Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations. **World development**, v. 24, n. 6, p. 961-73, 1996.

FINNEMORE, Martha. International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy. **International Organization**, 1993.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. (Org.). **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999**. Brasília: FUNAG, 2000.

_____; BELLI, Benoni. Novos desafios das Nações Unidas: prevenção de conflitos e agenda social. **Revista Política Externa**. v. 10, n. 1, 2001.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. **O Brasil nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

_____; MORAES, Maria Luisa Escorel de; UZIEL, Eduardo (Orgs.). **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: FUNAG, 2015.

FRIEDMAN, E.; HOCHSTETLER, K.; CLARK, A. **Sovereignty, democracy, and global civil society**: State-society relations at UN world conferences, 2005.

GEORGE, N.; SHEPHERD, L. J. Women, peace and security: exploring the implementation and integration of UNSCR 1325. **International Political Science Review**, v. 37, n. 3, p. 297-306, 2016.

GRIECO, J. Understanding the problem of international cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory. In: BALDWIN, D. A. (Ed.). **Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate**. Nova York: Columbia University Press, 1993.

HURD, Ian. Legitimacy, power, and the symbolic life of the UN Security Council. **Global Governance**, v. 8, n. 1, p. 35-51, jan./mar. 2002.

INGEBRITSEN, Christine. Norm entrepreneurs Scandinavia's role in world politics. **Cooperation and Conflict**, v. 37, n. 1, p. 11-23, 2002.

KARNS, M.; MINGST, K. **International organizations**: the politics and processes of global governance. London: Lynne Rienner Publishers, 2004.

KEOHANE, R. O. Institutional theory and the realist challenge after the Cold War. In: BALDWIN, D. A. (Ed.). **Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate**. Nova York: Columbia University Press, 1993.

KOREMENOS, B.; LIPSON, C.; SNIDAL, D. The Rational design of international institutions. **International Organization**, v. 55, n. 4, p. 761-99, 2001.

LEILA Zerrougui answers questions about the Recruitment and use of child soldiers, 12 fev. 2016. Disponível em: <<https://childrenandarmedconflict.un.org/leila-zerrougui-answers-questions-about-the-recruitment-and-use-of-child-soldiers/>> Acesso em: 12 jun. 2017.

MACHEL, Graca. **Impact of armed conflict on children**: report of Graca Machel, expert of the Secretary-General of the United Nations. New York: United Nations Publications, 1996.

MATHIAS, Suzeley. K.; REBELO, Tamyá. R. As militares e soldados femininos nas operações de paz: perspectiva de gênero no Brasil e Cone Sul. In: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. (Orgs.). **Paz e guerra defesa e segurança entre as nações**. São Paulo: Editora UNESP, 2013, p. 271-307.

MAZURANA, Dyan; RAVEN-ROBERTS, Angela; PARPART, Jane. **Gender, conflict, and peacekeeping**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2005.

MEARSHEIMER, J. The false promise of international institutions. **International Security**, p. 5-49, 1994.

MONTHLY ACTION POINTS ON WOMEN, PEACE AND SECURITY COUNCIL: Fev. 2010. Disponível em: <http://www.womenpeacesecurity.org/files/NGOWG-MAP_February2010.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

MURRAY, Gilbert. **The humanitarian responsibilities of the United Nations security council. Memorial Lecture**. Oxford, England, 26 jun. 1996.

NADIN, P. **Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)**. Brasília: FUNAG, 2013.

NANZ, P.; STEFFEK, J. Global governance, participation and the public sphere. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 314-35, 2004.

O'NEILL, K.; BALSIGER, J.; VANDEVEER, S. D. Actors, norms and impact: recent international cooperation theory and the influence of the agent-structure debate. **Annual Review of Political Science**, v. 7, n. 1, p. 149-75, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ASSEMBLEIA GERAL (ONU-AG). **Declaration on the elimination of violence against women AG/48/104 (20 dez. 1993)**. 1993. Disponível em: <[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.48.104.en](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.48.104.en)>. Acesso em: 20 mai. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - CONSELHO DE SEGURANÇA (ONU-CS). **S/PRST/1998/18 (29 jun. 1998)**. 1998. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/18>. Acesso em: 10 ut. 2016.

_____. **S/PRST/2004/40 (28 oct. 2004)**. 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2004/40>. Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. **S/PRST/2010/10 (16 jun. 2010)**. 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2010/10>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. **S/PRST/2010/25 (22 nov. 2010)**. 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2010/25> Acesso em: 8 ago. 2016.

_____. **S/PRST/2011/4 (11 feb. 2011)**. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2011/4>. Acesso em: 23 mai. 2017.

_____. **S/PRTS/1999/6 (12 feb. 1999)**. 1999. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1999/6>. Acesso em: 11 out. 2016.

_____. **S/PV.4037. Children and armed conflict (25 aug. 1999)**. 1999. New York: ONU, 1999.

_____. **S/PV.4046. Civilians in armed conflict (17 sep. 1999)**. 1999. New York: ONU, 1999.

_____. **S/PV.5066. Women and peace and security (28 oct. 2004)**. 2004. New York: ONU, 2004.

_____. **S/PV.5100. Civilians in armed conflict (14 dec. 2004)**. 2004. New York: ONU, 2004.

_____. **S/PV.5209. Civilians in armed conflict (21 jun. 2005)**. 2005. New York: ONU, 2005.

_____. **S/PV.5294. Women and peace and security (27 oct. 2005)**. 2005. New York: ONU, 2005.

_____. **S/PV.6195 (30 sep. 2009)**. 2009. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6195>. Acesso em: 24. jun. 2017.

_____. **S/PV.6341. Children and armed conflict (16 jun. 2010)**. 2010. New York: ONU, 2010.

_____. **S/PV.6453. Women and peace and security (17 dec. 2010)**. 2010. New York: ONU, 2010.

_____. **S/RES/1265 (17 sep. 1999)**. 1999. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1265%20\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1265%20(1999))>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. **S/RES/1539 (22 apr. 2004)**. 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1539%20\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1539%20(2004))>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. **S/RES/1674 (28 apr. 2006)**. 2006. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/resolution_1674.pdf>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. **S/RES/1882 (4 aug. 2009)**. 2009. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1882\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1882(2009))>. Acesso em: 18 set. 2016.

_____. **S/RES/1894 (11 nov. 2009)**. 2009. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1894\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1894(2009))>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **S/RES/1921. Adopted by the Security Council at its 6311th meeting (12 may 2010)**. 2010. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1921\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1921(2010))>. Acesso em: 8 jun. 2017.

_____. **S/RES/1973 (17 mar. 2011)**. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2010/25>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. **S/RES/2134**. 2014. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2134.php>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **S/RES/2134 (28 jan 2014)**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Y2jye1>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **S/RES/2147 (28 mar. 2014)**. 2014. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2147.php>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **S/RES/2149 (10 apr. 2014)**. 2014. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2149.php>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **S/RES/2149 (10 apr. 2014)**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/ObTL0m>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **S/RES/2173 (27 aug. 2014)**. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/7CZfMs>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **S/PRST/2005/52 (27 oct. 2005)**. 2005. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612%20\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1612%20(2005))>. Acesso em 18 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - NEWS CENTRE. **Security Council fails to adopt resolution on Syria (19 jul. 2012)**. 2012. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42513#.WKSACdtTrq0>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. A/47/277 – S/24111 (17 jun. 1992)**. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

_____. **Departamento de Operações de Manutenção da Paz**. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dkpo/dpko/index.asp>>. Acesso em: 12 out. 2010.

_____. **Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2010/173)**. 2010.

_____. **Secretary General's Report S/1999/957. Protection of civilians in armed conflicts (8 sep. 1999)**. 1999. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1999/6>. Acesso em? 17 set. 2016.

_____. **Secretary General's Report S/2005/636. Women and peace and security (10 oct. 2005)**. 2005. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/636>. Acesso em: 12 nov. 2016.

_____. **Security Council Meetings**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/meetings>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ; DEPARTAMENTO DE APOIO DE CAMPO (ONU-DPKO). **Ten-year impact study on implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on women, peace and security in peacekeeping. Relatório final**. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/10year_impact_study_1325.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2011.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2010.

PEACE WOMEN PROJECT. **Women, peace and security handbook: compilation and analysis of united nations security council resolution language 2000-2010**. New York: Peace Women Project, 2010. Disponível em: <http://www.peacewomen.org/assets/file/peace_women_schandbook_2010.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2014.

PRATT, Nicola; RICHTER-DEVROE, Sophie. Critically examining UNSCR 1325 on women, peace and security. **International Feminist Journal of Politics**, v. 13, n.4, p. 489-503, 2011.

RATNER, S. Does international law matter in preventing ethnic conflict. **NYUJ Int'l L. & Pol.**, v. 32, 1999.

REBELO, Tamyá Rocha. O equilíbrio de gênero nas operações de paz: avanços e desafios. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga (Org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

REIS, R. R. O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 86, p. 89-122, 2012.

RUSHTON, S. AIDS and international security in the United Nations System. **Health Policy and Planning**, v. 25, n. 6, p. 495-504, 2010.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009. Rio de Janeiro. **Reforma da ONU: textos acadêmicos**. Brasília: FUNAG, 2009.

SCHOLTE, J. Civil society and democratically accountable global governance. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 211-33, 2004.

SECURITY COUNCIL REPORT. **Children and armed conflict**. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/children-and-armed-conflict/>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **Cross-Cutting Report No 1: Women, Peace, and Security (27 jan. 2012)**. New York, 2012.

_____. **Women, Peace and Security**. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/women-peace-and-security/>. Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **Women, peace and security: monthly forecast october 2006. (28 sep. 2006)**. 2006. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/October%2006%20Forecast.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2017.

SEIDEL, John. Methods and madness in the application of computer technology to qualitative data analysis. In: FIELDING, Nigel G.; LEE, Raymond M. (Eds.). **Using computers in qualitative research**. London: Sage, 1999. p. 107-116.

SHEPHERD, Laura J. Power and authority in the production of United Nations Security Council Resolution 1325. **International Studies Quarterly**, v. 52, p. 383-404, 2008.

SIMIC, O. Does the presence of women really matter? Towards combating male sexual violence in peacekeeping operations. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 2, p. 188-199, 2010.

SIMMONS, Beth. **Mobilizing for human rights**: international law and domestic enforcement. New York: Cambridge University Press, 2009.

_____; MARTIN, Lisa. INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND INSTITUTIONS. In: CARLSNAES, Walter; Thomas Risse; Beth A. Simmons. Handbook of International Relations. Thousand Oaks, CA: Sage Publications ; 2002. pp. 192-211.

TARROW, Sidney. **Power in movement**: social movements and contentious politics. New York: Cambridge University Press, 1998.

_____. Transnational politics: contention and institutions in international politics. **Annual Review of Political Science**, v. 4, p. 1-20, 2001.

THE SOUTH CENTRE. **The United Nations at a critical crossroads**: time for the south to act. Geneva: The South Centre, 1992.

TRYGGESTAD, Torunn. L. Trick or treat? The UN and implementation of security council resolution 1325 on women, peace, and security. **Global Governance**, v. 15, n. 4, p. 539-57, 2009.

UZIEL, Euado. **Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2015.

VAYRYNEN, T. Gender and UN peace operations: the confines of modernity. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, 2004.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro; DUNLOP, Regina Maria Cordeiro; FERNANDES, Leonardo Luís Gorgulho N. (Orgs). **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011**. Brasília: FUNAG, 2014.

VON BRAUNMÜHL, Claudia. A feminist analysis of UN Security Council Resolutions on women, peace and security. In: CAGLAR, Gulay; PRUGL, Elisabeth; ZWINGEL, Susanne (Eds.). **Feminist strategies in international governance**. New York: Routledge, 2013.

VON EINSIEDEL, Sebastian; MALONE, David M.; UGARTE, Bruno Stagno. **The UN Security Council in the 21st Century**. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

WALT, Stephen. **The UN Security Council. What's Up with that?**. Foreign Policy, 7 apr. 2015. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2015/04/07/the-u-n-security-council-whats-up-with-that/>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

YANACOPULOS, Helen. The strategies that bind: NGO coalitions and their influence. **Global Networks**, v. 5, n. 1, 2005.

APÊNDICES

Apêndice A - Lista de entrevistas por ordem cronológica

- Conselheira Sênior do Fundo das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM) para políticas de paz e segurança no período de 1994 a 2000. Entrevista realizada via Skype, agosto de 2015.
- Coordenadora do *NGO Working Group on Women, Peace and Security* em 2004. Entrevista realizada por telefone, setembro de 2015.
- Pesquisador do estudo da ONU sobre o Impacto dos Conflitos Armados nas Crianças (Relatório Machel) e um dos coordenadores da *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*. Entrevista realizada por email, setembro de 2015.
- Oficial de comunicação do Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral sobre Crianças e Conflitos Armados. Entrevista realizada por telefone, março de 2016.
- Coordenadora do *NGO Working Group on Women, Peace and Security* em 2001. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, março de 2016.
- Conselheiro Ministerial (Assuntos Políticos) da Missão Permanente do Canadá para as Nações Unidas. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, março de 2016.
- Especialista em políticas na ONU Mulheres e anteriormente funcionário da UNIFEM. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, março de 2016.
- Diretora do Programa *PeaceWomen* da *Women's International League for Peace & Freedom*. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, março de 2016.
- Advocacy Officer da *Watchlist on Children and Armed Conflict*. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, março de 2016.
- Diretora de Pesquisa e Programas do *NGO Working Group on Women, Peace, and Security*. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, março de 2016.

- Diretora de Advocacia do programa de Direitos das Crianças da *Human Rights Watch* e membro do Comitê de Dirigente da *Watchlist on Children and Armed Conflicts*. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, 16 de março de 2016.
- Primeiro Secretário da Missão Permanente de Luxemburgo para as Nações Unidas. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, março de 2016.
- Coordenadora do *NGO Working Group on Women, Peace and Security* de 2009 a 2014. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, abril de 2016.
- Pesquisador, ex-Diretor do *Global Policy Forum* e participante do *NGO Working Group on the Security Council*. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, abril de 2016.
- Conselheira na Missão da Espanha para as Nações Unidas. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, abril de 2016.
- Pesquisadora/Professora sobre gênero e ONU. *University of Dayton*. Entrevista realizada por Skype, maio de 2016.
- Segunda Secretária na Missão Permanente de Luxemburgo para as Nações Unidas. Entrevista realizada por Skype, maio de 2016.
- Coordenadora do *NGO Working Group on Women, Peace and Security* de 2005 a 2008. Entrevista realizada por telefone, maio de 2016.
- Consultora para Assuntos Internacionais e primeira Diretora de Projetos da *Watchlist*. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Boston, maio de 2016.
- Assessor na Missão Permanente dos Estados Unidos para as Nações Unidas. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, maio de 2016.
- Primeira Secretária na Missão Permanente da França para as Nações Unidas. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, maio de 2016.
- Analista/Pesquisadora Sênior e Editora-coordenadora no *Security Council Report*. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, maio de 2016.

- Editora do *What's in Blue* e Analista/Pesquisadora Sênior no *Security Council Report*. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, maio de 2016.
- Representante Adjunto auxiliar na Missão Permanente da Grã-Bretanha para as Nações Unidas. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Nova Iorque, maio de 2016.
- Consultora das Nações Unidas sobre o tema das mulheres e dos conflitos no Departamento de Assuntos Políticos da ONU. Entrevista realizada por e-mail, junho de 2016.
- Advogada e pesquisadora sobre direitos humanos na *Harvard University*. Entrevista realizada pessoalmente na cidade de Boston, junho de 2016.

Apêndice B - Membros do NGO Working Group on the Security Council

ONGs	FUNDAÇÃO	SEDE (PAÍSES)
<i>Action Against Hunger</i>	1979	França
<i>Amnesty International</i>	1961	Grã-Bretanha
<i>Bahá'i International Community</i>	1844	EUA
<i>CARE International</i>	1945	Suíça
<i>CARITAS Internationalis</i>	1950	Vaticano
<i>Center for Civilians in Conflict</i>	2003	EUA
<i>Coalition for the International Criminal Court</i>	1995	EUA
<i>Crisis Action</i>	2003	Grã-Bretanha
<i>Friedrich Ebert Stiftung</i>	1925	Alemanha
<i>Global Centre for the Responsibility to Protect</i>	2007	EUA
<i>Global Justice Center</i>	2005	EUA
<i>Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict</i>	1997	Holanda
<i>Human Rights Watch</i>	1987	EUA
<i>International Crisis Group</i>	1995	Bélgica
<i>International Federation for Human Rights</i>	1922	França
<i>Jacob Blaustein Institute</i>	1971	EUA
<i>Lawyers Committee on Nuclear Policy</i>	1981	EUA
<i>Lutheran Office for World Community</i>	-	EUA
<i>Médecins Sans Frontières</i>	1971	Suíça
<i>Mennonite Central Committee</i>	1920	EUA
<i>NGO Committee on Disarmament, Peace & Security</i>	1969	EUA
<i>NGO Working Group on Women, Peace and Security</i>	2000	EUA
<i>Nonviolent Peaceforce</i>	2003	Bélgica
<i>Oxfam International</i>	1995	Grã-Bretanha
<i>Pax Christi International</i>	1945	Bélgica
<i>Presbyterian Church</i>	1983	EUA
<i>Quaker UN Office</i>	1947	EUA
<i>Save the Children International</i>	1979	Grã-Bretanha
<i>Security Council Report</i>	2004	EUA
<i>The Network for Religious and Traditional Peacemakers</i>	2013	Finlândia
<i>The United Methodist Church</i>	1960	EUA
<i>Watchlist on Children and Armed Conflict</i>	2001	EUA
<i>Women's Refugee Commission</i>	1989	EUA
<i>World Council of Churches</i>	1948	Suíça
<i>World Federalist Movement-Institute for Global Policy</i>	1947	EUA
<i>World Federation of United Nations Associations</i>	1946	EUA

Fonte: Adaptado de *NGO Working Group on the Security Council*. Disponível em: <http://www.ngowgsc.org/content/members-ngo-working-group-security-council>. Acesso em: 5 de fev. 2017.

Apêndice C - Encontros do CSNU no formato Fórmula Arria referentes à agenda temática Crianças e Conflitos Armados

DATA	TEMA	CONVIDADO(S)	ORGANIZADOR(ES)
13 nov. 1996	Crianças e conflitos armados	Graça Machel, Especialista do Secretário-Geral sobre o impacto das guerras nas crianças	Botswana
25 jul. 2000	Crianças e conflitos armados	Sub-Committee on Children and Armed Conflict; World Vision; Women's Commission for Refugee Women and Children	Namíbia
13 jan. 2003	Crianças e conflitos armados	Women's Commission for Refugee Women and Children; Coalition to Stop the Use of Child Soldiers; Human Rights Watch; Watchlist on Children and Armed Conflict; CARE International; Save the Children	México, com França
13 jan. 2004	Crianças e conflitos armados	Coalition to Stop the Use of Child Soldiers; Human Rights Watch; Watchlist on Children and Armed Conflict; CARE International; World Vision; Save the Children	França
16 fev. 2005	Crianças e conflitos armados	Backward Society Education (Nepal); CARE International; Coalition to Stop the Use of Child Soldiers; Forefront; Human Rights Watch; Norwegian Refugee Council; Save the Children; Watchlist on Children and Armed Conflict; Women's Commission for Refugee Women and Children; World Vision	França
27 nov. 2006	Crianças e conflitos armados	Coalition to Stop the Use of Child Soldiers; International Save the Children Alliance; Watchlist on Children and Armed Conflict	França
17 jul. 2007	Crianças e conflitos armados na República Democrática do Congo	Coalition to Stop the Use of Child Soldiers	França
22 abr. 2009	Crianças e conflitos armados	Representantes da sociedade civil e das ONGs	México
9 jul. 2012	Crianças e conflitos armados, com o foco em responsabilização de violadores persistentes	Representante Espacial do Secretário-Geral para Crianças e Conflitos Armados; Cecile Aptel, Professora da Fletcher School of Law and Diplomacy; representante da ONG Bijaya Sainju of Nepal	França, Alemanha
4 dez. 2012	Crianças e conflitos armados: consultores em proteção da criança no contexto das missões de operações de paz	Representante Espacial do Secretário-Geral para Crianças e Conflitos Armados; ASG for Peacekeeping Operations; MONUSCO child protection advisor; UNMISS child protection advisor	Portugal

Fonte: Adaptado de SECURITY COUNCIL REPORT. **Arria Formula Meetings (1992-2016)**. 2016. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

Apêndice D - Encontros do CSNU no formato Formula Arria referentes à agenda temática Mulheres, Paz e Segurança

DATA	TEMA	CONVIDADO(S)	ORGANIZADOR(ES)
23 out. 2000	Mulheres, Paz e Segurança	Representantes da Women's Commission for Refugee Women and Children; OAU African Women's Committee on Peace and Democratization and Federation of Africa Women's Peace Movements; Women's International League for Peace and Freedom; Africa Office of Equality Now; Amnesty International; International Peace Research Association; Hague Appeal for Peace; National Union of Guatemalan Women; International Alert; CARE International	Jamaica
30 abr. 2001	Mulheres, Paz e Segurança		
30 out. 2001	Mulheres, Paz e Segurança	Mulheres envolvidas nos esforços de paz no Afeganistão, Tmór Leste e Kosovo; Elisabeth Rehn, ex-funcionária da ONU; NGO Working Group on Women, Peace and Security	Jamaica
19 dez. 2001	Situação das mulheres no Afeganistão	Delegações participantes do seminário "Equality Now"	Jamaica
8 mar. 2002	Situação das mulheres em Serra Leoa	Special Rapporteur on Violence against Women	Grã-Bretanha
19 mar. 2002	Mulheres e crianças afetadas pelo conflitos nos países da União do Rio Mano	Mano River Women's Peace Network; Fundo das Nações Unidas para as Mulheres, representado por Elisabeth Rehn, ex-funcionária da ONU e Ellen Johnson Sirleaf, figura política da Libéria que foi posteriormente eleita presidente deste país.	Cingapura
7 mai. 2002	Mulheres, Paz e Segurança no contexto do Oriente Médio	Maha Abu-Dayyeh Shamas, Women's Centre for Legal Aid and Counselling em Jerusalém Ocidental; Terry Greenblat, Bat Shalom	Noruega
23 out. 2002	Mulheres, Paz e Segurança	Angelina Acheng Atyam, Presidente do Concerned Parents Association em Uganda; Sabine Sabimbona, Membro do Parlamento e do the Collective of Women's Organizations e ONGs do Burundi; Gila Svirsky, co-fundadora da Women In Black e da Coalition of Women for a Just Peace (Israel); Vahida Nainar, ex Diretora Executiva da Women's Caucus for Gender Justice (India); Escritório da ONU para o Assessor Especial sobre Questões de Gênero; NGO Working Group on Women, Peace and Security	Cingapura

continua

continuação

DATA	TEMA	CONVIDADO(S)	ORGANIZADOR(ES)
21 out. 2004	Mulheres, Paz e Segurança	Mano River Women's Peace Network; International Rescue Committee; Ndabaga Association (Ruanda); Albanian American Women's Organization; Sudanese Women's Voice for Peace; Indigenous Network; International Center for Transitional Justice; NGO Working Group on Women, Peace and Security	Benin
25 out. 2005	Mulheres, Paz e Segurança	Basma Fakhri of Hanaa Edwar (Iraq); Goretti Ndacayisaba of Dushirehamwe (Burundi); NGO Working Group on Women, Peace and Security; Swanee Hunt da Inclusive Security: Women Waging Peace	Dinamarca
25 out. 2006	Mulheres, Paz e Segurança	Barbara Bangura, coordenadora de uma ONG de Serra Leoa e outras ONGs	Grã-Bretanha
1 out. 2007	Mulheres nos conflitos armados da África, com um foco em Darfur, Chad e República Democrática do Congo	Mary Robinson, ex-Alto Comissário de Direitos Humanos da ONU; Bineta Diop, Diretora Executiva da Femmes Africa Solidarité	França
11 jun. 2008	Violência sexual em situações de conflitos armados	Jasbir Singh Lidder, ex-Comandante de Força da UNMIS; Julianne Lusenge, Coordenador da SOFEPADI-RDC (RDC); Victoria Holt, Co-Diretora do program Future of Peace Operations Program no Henry L. Stimson Center	Grã-Bretanha
24 jun. 2009	Violência sexual	Jan Egeland, Norwegian Institute of International Affairs; Joaquim Chiassano, Enviado Especial do Secretário-Geral para áreas afetadas pelo LRA; Denis Mukwege, Co-fundador do General Referral Hospital of Panzi, RDC; Luz Mendez, Presidente do Grupo de Aconselhamento da União Nacionais das Mulheres Guatemaltecas	Grã-Bretanha
19 out. 2010	Mulheres, Paz e Segurança: décimo aniversário de adoção da resolução 1325 (2000) e maximizando seu impacto em campo	Sub-Secretário Geral para Operações de Paz; Annette Musu Kiawu, Vice-Ministro de Gênero e Desenvolvimento da Libéria; Visaka Dharmadasa, Presidente da Associação das Mulheres afetadas pela Guerra e Presidente da Association of Parents of Servicemen Missing in Action (Sri Lanka); Betty Achan Ogwaro, Presidente do Sudanese Women's Forum; PeaceWomen	Áustria, México e Grã-Bretanha
8 mar. 2012	Papel das mulheres na mediação e resolução de conflitos	Betty Bigombe, Ministra de Estado para Recursos Hídricos de Uganda; Assessor Especial da ONU para o Iêmen; Shadia Marhaban, Presidente da Aceh Women's League	Portugal e Grã-Bretanha

continua

conclusão

DATA	TEMA	CONVIDADO(S)	ORGANIZADOR(ES)
18 mai. 2012	Mulheres, Paz e Segurança: especialistas em gênero enviados a operações de manutenção de paz da ONU	Assessores de Gênero da MINUSTAH, UNAMA e UNOCI	Portugal
17 mai. 2013	Mulheres, Paz e Segurança: especialistas em gênero enviados a operações de manutenção de paz da ONU	Sub-Secretário Geral para Operações de Paz; Assessor de proteção ao gênero da UNMISS ; Assessor de gênero Sênior da MONUSCO ; Assessor de polícia da MINUSTAH	Austrália e Guatemala
17 jan. 2014	Participação das mulheres na resolução do conflito na Síria	Representantes da Syrian Women's League, Syrian Women's Network and the Syrian Women's Coalition for Democracy.	Luxemburgo e Grã-Bretanha
21 mai. 2015	Mulheres, Paz e Segurança	Radhika Coomaraswamy, autora principal do estudo Global da 1325 ; Embaixador Gert Rosenthal que lidera o Peacebuilding review; Ameerah Haq, Vice-Presidente do painel sobre Peace Operations	Espanha