
Vol 12, Nº. 1 (Maio-Outubro 2021)

ARTIGOS

Terrorismo transnacional: uma ameaça à segurança global – Lucie Calléja – pp 1-12

NATO 2030: a sobrevivência numa nova era – Marco António Ferreira da Cruz – pp 13-32

O papel das indústrias culturais e criativas na diplomacia cultural e o soft power entre a China e a União Europeia – Silvia María González Fernández – pp 33-64

A relação China-Rússia e a constituição da cultura da Organização para a Cooperação de Xangai – Diogo Machado – pp 65-80

Os ODS em África, na luta pelos direitos humanos – Tânia Libório – pp 81-94

Para um novo modelo de migração do Estado rentista? Perceções da Ásia Central e dos Estados Árabes do Golfo – Farkhad Alimukhamedov, Hisham Bin Hashim – pp 95-128

La cooperación descentralizada entre Smart Cities en energías renovables en la Unión Europea: análisis de proyectos y acciones – Camila Abbondanzieri – pp 129-150

Passagem das taxas de câmbio para os índices de preços no Irão – Mohsen Mohammadi – pp 151-167

O que os estudos estratégicos são ou não são: a propósito de um manifesto de Isabelle Duyvesteyn e James Worral – António Horta Fernandes – pp 168-180

Carl Schmitt e as relações internacionais. Atualidade e posicionamento teórico – Bernardo Calheiros – pp 181-195

Jurisdição penal universal: nova abordagem nos países da Europa Ocidental – Safwan Maqsood – pp 196-217

Les pratiques de l'état d'urgence et les droits de l'Homme: le cas d'expulsions massives des fonctionnaires publics en Turquie - Ömer Bedir – pp 218-246

Os refugiados Rohingya no Bangladesh: um caminho difícil para a integração, entre preocupações humanitárias e de segurança – Shahanaz Parven – pp 247-264

Evolução da lei sobre fiança antecipada na Índia – Malika Shah, Vaibhav Chadha – pp 265-278

NOTAS

Mikhail Gorbachev, o fator humano e a implosão da União Soviética – Daniela Pereira Nunes – pp 279-285

RECENSÃO CRÍTICA

Mouffe, Chantal (2019). *Por um populismo de esquerda*. Lisboa: Gradiva, 95 pp. ISBN 978-989-616-906-0 – João Carlos de Sousa – pp 286-291

TERRORISMO TRANSNACIONAL: UMA AMEAÇA À SEGURANÇA GLOBAL

LUCIE CALLÉJA

lucie.calleja@hotmail.fr

Investigadora doutorada no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa (Portugal). É Coordenadora Executiva de Relações Internacionais na *Católica Global School of Law de Lisboa*. Foi consultora do Conselho de Administração no *Institute for the Promotion of Latin America and the Caribbean (IPDAL)* e voluntária global para uma Educação de Qualidade com *AIESEC Salvador*

Resumo

O início do século XXI é caracterizado pela emergência de uma nova paisagem política significativamente influenciada pela globalização. A crescente interconectividade que resulta deste fenómeno implica a necessidade de redefinir os conceitos de política internacional, estratégias, ameaças e segurança. Paralelamente, as novas tecnologias permitiram que as ameaças transnacionais se desenvolvessem e surgissem como uma preocupação primordial para as grandes potências e a governação global. Com base na análise de trabalhos anteriores e estudos relevantes no terreno (Brown, 2017; Bannelier-Christakis, 2016; Jones, Pascual, & Stedman, 2009; Garcia, 2006), este artigo explora a emergência do terrorismo transnacional e a expansão do extremismo religioso como grandes ameaças para os estados e indivíduos de hoje em dia. Ao procurar responder à questão de como abordar o terrorismo e o extremismo violento, este artigo analisa diversas posições, medidas e consequências que tiveram origem num contexto de insegurança global. A crescente interdependência entre segurança interna e externa tem chamado os Estados a desenvolver novas estratégias para manter a estabilidade e a ordem. O artigo sublinha a necessidade de construir parcerias e reforçar a colaboração a todos os níveis para enfrentar os desafios colocados pelo terrorismo transnacional. Neste contexto de crescente insegurança, as nações são instadas a cooperar com diferentes atores para proteger a sua soberania e reforçar a segurança humana. Será o panorama político contemporâneo caracterizado pela insegurança e desordem?

Palavras-chave

Globalização, Segurança, Ameaças, Terrorismo Transnacional, Extremismo

Como citar este artigo

Calléja, Lucie (2021). Terrorismo transnacional: uma ameaça à segurança global. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.1>

Artigo recebido em 23 Janeiro 2020 e aceite para publicação em 28 Setembro 2020





TERRORISMO TRANSNACIONAL: UMA AMEAÇA À SEGURANÇA GLOBAL¹

LUCIE CALLÉJA

Introdução

O mundo unipolar que emergiu com o desaparecimento do bloco soviético e a afirmação dos Estados Unidos como uma superpotência tem sido cada vez mais questionado após os trágicos acontecimentos do 11 de Setembro. O fenómeno da globalização favoreceu a emergência do conceito de "multipolaridade", moldando o equilíbrio de poder entre os diferentes polos representados pelos Estados. A globalização esbateu as tendências e expectativas para o futuro da política internacional e da nova ordem global (Kaiser & Rochefort, 2007). Embora o declínio da unipolaridade americana, a ascensão da China e da Índia como grandes potências, os conflitos persistentes no Médio Oriente e em África sejam factos observáveis, continua a ser difícil aprovar uma perspetiva única sobre a evolução das relações internacionais (de Senarclens, 2006). Neste contexto, emerge uma multiplicidade de interpretações e conclusões potenciais. Como afirma Raymond Aron, "os conceitos e processos de investigação nas relações internacionais não oferecem a certeza de antecipar o futuro" (*Ibid*: 25). No máximo, constituem interpretações que aliviam fenómenos e dinâmicas incertas suscetíveis de afetar as relações entre poderes. "Grandes potências" referem-se frequentemente a um grupo de Estados que possuem os recursos e capacidades para projetar a sua influência à escala global (Kaiser & Rochefort, 2007). Estes Estados são geralmente caracterizados pelos membros permanentes das Nações Unidas (China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos da América), da União Europeia e potências regionais emergentes como o Brasil, a África do Sul e a Índia, desempenhando esta última um papel cada vez mais importante na esfera global (*Ibid*, 2007: 619). Este quadro interligado favoreceu a afirmação de um mundo multipolar em que os principais atores têm participado no sistema económico internacional (Zaluar & Zeckhauser, 2002). O poder da Rússia está a voltar a aumentar principalmente devido aos seus recursos energéticos; O Japão é a economia do terceiro mundo e exerce uma diplomacia ativa a nível mundial; a Índia surge como uma economia em crescimento e uma potência nuclear; o Brasil e a África do Sul surgem como potências regionais que começam a desenvolver a sua influência à escala global; a China surge como uma superpotência comercial e financeira; a União Europeia é um ator importante no comércio mundial e constitui o maior fornecedor mundial de ajuda; finalmente, os Estados Unidos continuam a ser uma potência e influência significativa, com um orçamento de defesa igual ao do resto do mundo (Kaiser & Rochefort, 2007: 627).

¹ Artigo traduzido por Cláudia Tavares.



Neste cenário globalizado, a emergência de novas tecnologias aumentou as interações entre os atores. As interdependências e interconexões entre Estados constituem condições necessárias para a modernidade, o crescimento económico e o desenvolvimento (Kaiser & Rochefort, 2007). No entanto, parece fundamental notar que estas condições também abrem novos desafios e constrangimentos aos Estados. De facto, a natureza das principais ameaças para a segurança internacional tomou um rumo crucial. As "clássicas" guerras interestatais de natureza ideológica ou territorial foram substituídas por conflitos intraestatais, guerras civis ou étnicas, e ameaças transnacionais comuns como o terrorismo (*Ibid*, 2007). A abertura e grande volatilidade resultantes da globalização permitiram o desenvolvimento destas novas formas de violência. Os crescentes fluxos de mercadorias, informação e seres humanos, afetaram significativamente a noção de fronteira (*Ibid*, 2007), tornando-se zonas flexíveis e fluidas de contactos e trocas constantes. Consequentemente, o início do nosso século é caracterizado por essas ameaças - terrorismo, crime organizado, proliferação de armas nucleares, aquecimento global, instabilidades económicas e doenças - que ultrapassam as fronteiras físicas. Neste contexto, a segurança dos Estados tomou um novo sentido e a sua integração na comunidade internacional tornou-se essencial para proteger os seus interesses (Garcia, 2006). De facto, estas múltiplas ameaças provaram ir além do controlo dos Estados individuais e a sua característica transnacional criou uma interdependência inextricável entre a segurança nacional e internacional (Jones, Pascual & Stedman, 2009). Os métodos clássicos de dissuasão e desvio sistematicamente utilizados no passado continuam a ser insuficientes para proteger contra as novas ameaças transnacionais contemporâneas. De facto, constituídas principalmente por agentes não estatais, as ameaças transnacionais são móveis, não estabelecidas num território específico, e muitas vezes imprevisíveis (Kaiser & Rochefort, 2007). A utilização de redes internacionais para divulgar as suas ideias e alcançar um grande número de pessoas aumenta a vulnerabilidade dos Estados e, consequentemente, "o maior teste à liderança global será a construção de parcerias e instituições de cooperação que possam enfrentar o desafio" da insegurança internacional e das ameaças transnacionais (Jones, Pascual & Stedman, 2009: 19).

Portanto, este ensaio centra-se no terrorismo transnacional no contexto do islamismo radical, nas suas consequências à escala global, e nos métodos utilizados pelos Estados para proteger a sua soberania num contexto de insegurança global. Embora o conceito de "islamismo radical" continue ambíguo e não traga uma percepção clara do fenómeno, é entendido neste ensaio como uma forma específica de islamismo, mais política, que se opõe à ideia de modernização, crítica do Ocidente, e que envolve frequentemente violência (Mozaffari, 2007: 18). Neste contexto, esta investigação visa responder à seguinte questão de investigação: Como é que os Estados enfrentam o clima de insegurança global que resulta do terrorismo transnacional? Outras questões de investigação relevantes incluem: Como é que o terrorismo transnacional afeta o panorama das relações internacionais? Como é que as grandes potências lidam com o islamismo radical e as consequências que este provoca? O novo sistema internacional é caracterizado por uma desordem global dominada por organizações terroristas transnacionais?



O Terrorismo Transnacional num Contexto Globalizado

O contexto da globalização e do progresso tecnológico tem permitido às redes criminosas e terroristas aumentar e expandir a sua influência em todo o mundo. O antigo Secretário-Geral da ONU Kofi Annan fala da ascensão de uma "sociedade incivil", que "pode escapar ao controlo da sociedade das nações, e que constitui uma ameaça transnacional à governação mundial" (Zaluar & Zeckhauser, 2002: 25). De facto, estes grupos são principalmente atores não estatais que mobilizam as capacidades e os recursos para desafiar a segurança e a estabilidade mundiais.

O conceito de terrorismo pode ser associado a uma categoria específica de discurso político, utilizando a violência para atingir fins políticos e provocando um clima de insegurança e terror (Garcia, 2006: 347). Além disso, através de ações diretas e espetaculares, as organizações terroristas visam gerar traumas sociais e psicológicos, bem como ressonância pública (*Ibid*, 2006: 349). Na sequência da definição de terrorismo da OTAN, entendemos o conceito como:

"o uso ilegal ou o uso ameaçado da força ou da violência, instigando o medo e o terror, contra indivíduos ou bens, numa tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades, ou de ganhar controlo sobre uma população, para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos" (NATO, 2016).

Os avanços tecnológicos e a interconectividade que caracterizam o nosso século favoreceram a proliferação de redes criminosas e terroristas à escala global, ultrapassando as fronteiras nacionais com as suas ideias e operações. Criando ligações com outros atores não estatais e redes organizadas de natureza cultural e ideológica, as organizações terroristas transnacionais desenvolveram novas estratégias e capacidades, tornando-se uma ameaça significativa do século XXI. Neste contexto, parece importante analisar várias características das estratégias dos grupos terroristas, a fim de melhor compreender a sua projeção e impacto globais.

A tecnologia global é um elemento importante através do qual as redes terroristas transnacionais recrutam apoiantes e membros em todas as regiões do mundo. Estes grupos descentralizam e desenvolvem filiações terroristas locais, permitindo-lhes assumir a responsabilidade por operações que acontecem em qualquer parte do mundo (Brown, 2017:153). De facto, a grande mediatização dos ataques terroristas permite-lhes difundir a sua mensagem e chegar a um bilião de pessoas em todo o mundo. Por exemplo, o Estado Islâmico do Iraque e o Levant (ISIL ou ISIS) utilizam uma grande variedade de tecnologias (meios de comunicação social, vídeos, canais de rádio e televisão, etc.) para reclamar a responsabilidade durante ou após atos terroristas. Após os atentados bombistas de 2019 no Sri Lanka, causando cerca de 350 mortes, os atacantes afixaram um vídeo em que prometiam fidelidade ao líder do ISIS e declaravam a sua responsabilidade pelo ataque (New York Times, 2019). Além disso, ao mesmo tempo que mobiliza os meios de comunicação social, a característica teatral dos ataques terroristas divulga as operações dos grupos islamistas e pode contribuir para a sua propaganda em todo o mundo (Brown, 2017: 158). A estratégia de descentralização e a presença de pequenos grupos dispersos baseia-se na promoção de uma ideologia em que diferentes pessoas se identificam e que permite a sua existência à escala global (*Ibid*, 2017). As fontes de adesão a estes grupos estão frequentemente relacionadas com a



raiva associada a questões sociais e culturais específicas, injustiças, e a fraqueza das instituições democráticas (Garcia, 2006: 351). A ideia de uma coação ocidental global contra a religião islâmica e a comunidade muçulmana difundida por grupos como a al-Qaeda, o Estado islâmico ou Boko Haram, expandiu-se e motivou numerosos ataques terroristas em todo o mundo.

Mais do que para fins de recrutamento, as redes terroristas utilizam tecnologias para organização interna, coordenação de ações, comunicação e financiamento. Através de ferramentas de chat, aplicações encriptadas, websites de adultos, comunicam os seus planos de ação, alvos, fotografias e instruções para realizar operações (Mates, 2001). A este respeito, diz-se que o Estado islâmico é o "mais bem capitalizado na nova paisagem tecnológica através de ataques remotamente inspiradores e dirigidos", como ilustrado pelo ataque do Curtis Culwell Center no Texas, EUA, em 2015, no qual o Twitter foi utilizado durante a operação para dirigir os atacantes (Harrison, 2019: 28).

Outro aspeto central das estratégias dos grupos terroristas é o local escolhido para a realização de ataques. O objetivo é gerar terror e difundir uma mensagem específica. O ataque de Nice em 2016 (França) na celebração do Dia da Bastilha, o bombardeamento da Arena de Manchester (Reino Unido) em 2017 após o concerto de Ariana Grande, ou o ataque de 2017 em La Rambla, em Barcelona, por uma carrinha que matou vários peões, demonstraram a importância de atacar locais com muita gente para maximizar o número de potenciais testemunhas. O carácter simbólico dos locais escolhidos também parece ser importante nas estratégias dos grupos terroristas. De facto, locais religiosos como sinagogas, igrejas ou mesquitas são frequentemente alvo de tiroteios e atentados suicidas. Paralelamente, ataques em cidades como Paris ou Bruxelas, representando locais globalizados e turísticos, aumentam o sentimento de terror entre pessoas de todo o mundo (Brown, 2017).

Além disso, embora alguns grupos jihadistas atuem localmente, as consequências podem ser refletidas em maior escala (*Ibid*, 2017). Na Nigéria, Boko Haram ataca aldeias, escolas e indivíduos que não respeitam a lei da Sharia e o princípio do Salafismo. Através de raptos ou ataques bombistas suicidas, o grupo islamista é responsável pela deslocação interna de cerca de 2,5 milhões de pessoas e pela migração de quase 250.000 refugiados nigerianos para os países vizinhos da região do Lago Chade (UNHCR, 2019). Estes grupos lutam contra questões locais e indivíduos em regiões específicas, mas as consequências das insurreições ultrapassam as fronteiras e envolvem uma vasta gama de atores transnacionais e globais. Além disso, como grande produtor de petróleo e economia em rápido crescimento, a Nigéria constitui um ator estratégico nas relações internacionais. O *United States Africa Command* (USAFRICOM), estabelecido em 2007, empenhou-se na Nigéria e na região do Sahel para treinar tropas militares e lutar contra Boko Haram com a presença de cerca de 1.000 militares em 2018 (Africa Faith & Justice Network, 2018). Em 2014, a França lançou a "Operação Barkhane" e enviou 4.000 tropas para a região do Sahel para fornecer ajuda material e de inteligência contra o terrorismo. Esta iniciativa pretende permitir aos países da região combater as ameaças terroristas de forma independente e reforçar a sua segurança (Missão Permanente da França junto da ONU em Nova Iorque, 2019). A China também se empenhou na cooperação de segurança com a Nigéria, através da Parceria de Cooperação China-África para a Paz e a Segurança, que visa prestar assistência técnica em operações de segurança em todo o continente africano. De facto, como a Nigéria representa um mercado importante para a China e



constitui o seu terceiro grande destino de investimento africano, é muito provável que a China aumente o seu envolvimento militar no território para proteger os seus interesses (Toogood, 2016). O contexto na Nigéria e a presença das grandes potências na região do Sahel para ajudar na luta contra grupos terroristas transnacionais demonstram a importância de tais ameaças à escala global. Este caso também caracteriza uma situação em que os interesses económicos e políticos divergentes de várias grandes potências se encontram numa via comum para combater o extremismo violento.

Um ponto adicional importante é que as redes terroristas transnacionais estão frequentemente ligadas a outras ameaças transnacionais, tais como as organizações criminosas organizadas, especialmente para o tráfico de armas, dinheiro e drogas (Brown, 2017). Na África Ocidental e na região do Sahel, a Al-Qaeda está profundamente envolvida em atividades criminosas como o tráfico de droga e o branqueamento de dinheiro. O envolvimento em atividades com redes criminosas permite ao grupo assegurar receitas financeiras para expandir a sua influência e adquirir armas (Rousselier, 2011). Além disso, Estados instáveis ou falhados podem favorecer a emergência de grupos terroristas ou estar diretamente ligados ao treino e planeamento de operações, aumentando a insegurança entre cidadãos e nações vizinhas. De facto, devido à debilidade das instituições e à incapacidade dos Estados de exercer o poder internamente, os grupos terroristas podem encontrar oportunidades para se organizarem e desenvolverem em territórios onde o controlo do Estado é inexistente ou nulo (Piazza, 2008). Segundo a Agência Central de Informações (CIA), a Al-Qaeda, a União Islâmica Jihad e o Estado Islâmico do Iraque e ash-Sham-Khorasan, são exemplos de grupos terroristas baseados na região norte do Afeganistão, o que constitui "um porto seguro" para projetar a sua liderança (<https://www.cia.gov>, 2019). Na mesma linha, a situação caótica que devastou a Síria a partir de 2011 permitiu ao Estado islâmico assumir o controlo de vários territórios sírios e iraquianos, representando cerca de 110.000 quilómetros quadrados, e trazer perto de 50.000 jihadistas do estrangeiro (Departamento de Estado dos EUA, 2019). A nível internacional, o Irão e a Rússia intervieram para lutar contra o ISIS e apoiar o governo sírio de Bashar al-Assad. Por outro lado, os EUA lideraram uma coligação composta pelos Estados ocidentais, os Estados árabes sunitas e a Turquia, que intervieram para derrotar o ISIS enquanto pediam a remoção de Bashar al-Assad. Contudo, devido à complexidade da intervenção, a coligação liderada pelos EUA foi frequentemente "constrangida por objetivos e lealdades conflituosas, dúvidas sobre o carácter 'moderado' de alguns grupos rebeldes, e receios de ser arrastada mais profundamente para o pântano sírio" (Bannelier-Christakis, 2016: 745).

Que respostas para a Desordem Global?

Neste contexto complexo e intrigante, os governos são instados a agir em resposta e a proteger os seus cidadãos. No entanto, devido à característica transnacional das atividades terroristas, tem sido difícil para as nações determinar a natureza da sua intervenção (Brown, 2017). Vários estudiosos têm argumentado que "as políticas europeias antiterrorismo são mais reacionárias do que eficazes porque seguem o mesmo padrão de supressão governamental dos direitos humanos em nome da segurança" (*Ibid*, 2017: 157). Os Estados tomaram um vasto leque de medidas internas, tais como



aumentar o financiamento das agências governamentais que trabalham em operações antiterroristas, denunciar opiniões extremas e radicais nas escolas, ou mobilizar eventos interculturais para contrariar a propagação de ideologias que transportam a radicalização e a violência. No entanto, as intervenções nacionais e a legislação antiterrorismo nas sociedades ocidentais têm sido frequentemente controversas e denunciadas por restringir as liberdades entre os cidadãos (*Ibid*, 2017). A base americana na Baía de Guantánamo, Cuba, representa um caso de medida antiterrorista que implicou importantes violações dos direitos humanos. G.W Bush criou o campo de detenção de Guantánamo após o 11 de Setembro de 2001 para deter e interrogar terroristas e indivíduos acusados de cometerem crimes de guerra. Durante muitos anos, o quadro do direito internacional não foi respeitado, especialmente no que diz respeito ao direito a um julgamento justo dos prisioneiros, ao tratamento e proteção dos detidos, considerados pelo governo dos EUA como "combatentes ilegais" que "não podiam beneficiar da proteção do direito humanitário internacional" (Guild & Bigo, 2018: 34).

Num outro contexto, o caso mais recente da França constitui outra medida antiterrorismo que tem sido contestada internacionalmente. Após uma série de atos terroristas que tiveram lugar em Paris em 2015, o Presidente Hollande declarou o "estado de emergência" em todo o território francês. A legislação consistiu na expansão da vigilância estatal para combater o terrorismo e foi prorrogada várias vezes até novembro de 2017. Contudo, várias disposições e restrições do estado de emergência foram consideradas pelos peritos em direitos humanos como limitando os direitos à privacidade, liberdade de expressão, prática religiosa, reunião pacífica e associação (Guild & Bigo, 2018: 86). Tomando como exemplo o encerramento de mesquitas em estado de emergência, o Relator Especial para a Luta contra o Terrorismo e os Direitos Humanos, Ní Aoláin, declarou: "É evidente que a comunidade muçulmana francesa tem sido a comunidade principalmente sujeita a medidas excepcionais tanto durante o estado de emergência como durante a nova lei, a par de outras medidas antiterroristas" (OHCHR, 2018). Este caso ilustra o grande conjunto de dificuldades sentidas pelos Estados na luta contra o terrorismo. Embora os governos possam estabelecer restrições para garantir a ordem pública, as leis devem respeitar e garantir os direitos fundamentais e as liberdades civis de todos os cidadãos.

Paralelamente, as medidas externas consistiram principalmente em desenvolver uma maior cooperação entre países vizinhos e agências estatais para dismantelar as ameaças (Brown, 2017: 154). Foram realizadas intervenções no estrangeiro através de treino militar, ajuda humanitária e apoio financeiro, para evitar a expansão de grupos terroristas em Estados fracos e falhados. A Coligação Internacional liderada pelos EUA foi estabelecida em 2014 para derrotar o ISIS em todas as frentes. Composta por mais de oitenta membros, a coligação é militar, ativa e unida contra a expansão do Estado islâmico em vários territórios iraquianos e sírios (<https://theglobalcoalition.org>). Em março de 2019, após quatro anos de intervenção militar e humanitária, todos os territórios sírios foram libertados do controlo do ISIS. Os Diretores Políticos da Coligação Global para Derrotar ISIS emitiram numa declaração conjunta que "hoje, Daesh/ISIS já não controla o território e mais de 7,7 milhões de pessoas foram libertadas do seu controlo. [...] No entanto, a derrota territorial de Daesh/ISIS não representa a erradicação do grupo terrorista ou o fim da ameaça terrorista que representa"



(Departamento de Estado dos EUA, 2019). A este respeito, a Coligação deve continuar a levar a cabo a sua missão através de engajamento militar e político.

Noutros casos, porém, as intervenções externas podem levar ao apoio de governos não democráticos e ter consequências significativas na cena internacional (Brown, 2017: 160). A "guerra ao terror" empreendida pelos Estados Unidos após o 11 de Setembro, implicou a adoção de leis antiterrorismo por muitos regimes autoritários e a prestação de ajuda externa para este fim. No entanto, de certa forma, isto tinha justificado as limitações das liberdades civis e o uso da violência em vários países antidemocráticos (Sahar, 2018). O Egipto, como aliado dos EUA no contraterrorismo, cometeu violações dos direitos humanos, tortura de detidos, violência contra pessoas acusadas de serem membros de grupos islâmicos. As leis antiterroristas são também utilizadas contra organizações da sociedade civil, jornalistas e defensores dos direitos humanos, considerados como pondo em perigo a segurança nacional. No entanto, desde 1979, os Estados Unidos gastaram 41 mil milhões de dólares em segurança e ajuda antiterrorista no Egipto (*Ibid*, 2018: 1606). A assistência estrangeira dirigida a governos autoritários que violam as liberdades fundamentais dos cidadãos poderia, em troca, jogar a favor de organizações terroristas e difundir a imagem de agressores ocidentais que apoiam ditadores violentos (Brown, 2017: 160).

Consequentemente, os esforços feitos pelos Estados e outros atores para combater o terrorismo manifestam a importância da ameaça terrorista a nível mundial e as suas consequências na segurança global. Em resposta, a comunidade internacional deve enfrentar as ameaças transnacionais através de uma maior cooperação e políticas comuns. Os Estados, decisores, organizações internacionais, atores não estatais e empresas, devem construir uma estratégia de cooperação para reforçar uma governação global eficaz num contexto de crescente insegurança (Zaluar & Zeckhauser, 2002). No caso da região do Sahel, a Aliança do Sahel foi criada em 2017 para reforçar a cooperação entre as grandes potências e os países do Sahel do G5 (Burkina Faso, Chade, Mali, Mauritânia, Níger) para enfrentar ameaças transnacionais como o terrorismo e o crime organizado. A Aliança apela à implementação de medidas que respondam às necessidades das populações e que garantam a segurança regional em áreas vulneráveis. Os 12 doadores da Aliança do Sahel planeiam doar cerca de 9 mil milhões de euros para implementar diversos projetos na região durante o período 2018-2022 (diplomatie.gouv.fr, 2019). Tais iniciativas de cooperação podem potencialmente sustentar a estabilidade e a paz em países vulneráveis onde as ameaças transnacionais são predominantes.

Embora o terrorismo transnacional constitua uma ameaça global, as nações estão preocupadas e afetadas de forma diferente. Devido às características específicas analisadas neste ensaio, observámos que estes grupos transnacionais e móveis têm um impacto significativo na legitimidade, soberania e segurança global dos Estados.

Conclusão

Para concluir este ensaio, os conflitos entre grupos islamistas e o Ocidente e os seus aliados são muito suscetíveis de continuar a influenciar o nosso século. A guerra no Iraque e na Síria, o recrutamento contínuo de jihadistas, e a expansão de um Islão radical e violento, constituem elementos que alimentam o terrorismo transnacional.



Paralelamente, as relações entre as grandes potências constituem uma questão complexa no seio das relações internacionais. Embora estas nações tenham frequentemente definido interesses comuns na luta contra o terrorismo, também têm fortes preocupações divergentes ou opostas, que podem afetar uma cooperação eficaz (Zaluar & Zeckhauser, 2002). Os principais poderes têm um papel significativo na garantia da estabilidade e implementação de uma comunidade de segurança global para combater as ameaças transnacionais. Introduzida inicialmente por Karl Deutsch em 1957 e posteriormente repensada por Adler e Barnett (1998), a ideia de "comunidades de segurança" enfatiza a necessidade de construir uma identidade e comunidade transnacional a nível internacional para permitir uma mudança pacífica, estabilidade e segurança comum. A este respeito, vários estudiosos argumentam que as democracias liberais não deveriam ter muita dificuldade em reforçar as parcerias de cooperação, protegendo simultaneamente a sua liberdade e autonomia nacional (Zaluar & Zeckhauser, 2002:16). De facto, embora as políticas contra ameaças transnacionais possam exigir um reforço do poder dos Estados, instituições democráticas fortes e estáveis manterão um equilíbrio. Em contraste, os Estados fracos ou não democráticos poderão ser incapazes de garantir a estabilidade política e económica. Jones, Pascual e Stedman (2009) introduziram o conceito de "soberania responsável" referindo-se à "injunção de que a soberania implica obrigações e deveres para com os próprios cidadãos e para com outros Estados soberanos" (2009:9). De facto, as influências que resultam das decisões e ações dos Estados vão mais longe nas suas próprias fronteiras e, portanto, a segurança internacional exige que as nações projetem a sua soberania em colaboração com outros atores da ordem global (Jones, Pascual & Stedman, 2009).

É essencial considerar que as ameaças transnacionais - terrorismo, crime organizado, proliferação de armas nucleares, alterações climáticas, instabilidades económicas e doenças infecciosas - estão frequentemente interligadas e o seu efeito cumulativo constitui um perigo real para a soberania do Estado (Jones, Pascual & Stedman, 2009: 4). Para abordar estas preocupações de segurança e preservar a soberania dos Estados, parece essencial construir acordos e alianças de cooperação entre as principais nações, os Estados Unidos, a União Europeia, a China, o Japão, a Rússia, outras potências regionais, como a Índia, o Brasil e a África do Sul, e com instituições internacionais. As parcerias de cooperação entre serviços de investigação e agências de segurança são também fundamentais para combater as ameaças transnacionais (Kaiser & Rochefort, 2007:622). Uma questão importante que poderíamos analisar mais profundamente são as ligações entre o terrorismo transnacional, o crime organizado e as armas de destruição maciça (ADM). Atualmente, o sistema internacional de não proliferação de armas nucleares parece estar cada vez mais fragmentado (*Ibid*, 2007). Para além dos cinco membros do Conselho de Segurança, Índia, Paquistão, Coreia do Norte e Israel adquiriram armas nucleares. Embora até agora a posse de ADM tenha sido limitada aos Estados, pode expandir-se rapidamente a grupos terroristas transnacionais e provocar consequências terríveis. Esta questão constitui uma ameaça importante para todas as grandes potências que deve ser mais estudada.

Outra preocupação atual é a transmissão de doenças infecciosas à escala global e a incapacidade dos Estados de responder adequadamente. A pandemia global que surgiu em 2019 com a propagação da COVID-19 testemunhou a vulnerabilidade da paz e segurança internacionais contra ameaças tão imprevisíveis. Como declarou o



Subsecretário-Geral das Nações Unidas para a Luta contra o Terrorismo, Vladimir Voronkov, na Semana Virtual de Luta contra o Terrorismo, "A pandemia da COVID-19 apresentou à comunidade internacional um dos maiores desafios desde a criação das Nações Unidas há 75 anos - testar a resiliência nacional, a solidariedade internacional e a cooperação multilateral" (Nações Unidas, 2020). Embora a preocupação global seja combater a pandemia, as organizações terroristas aproveitam a situação, e os Estados devem duplicar os seus esforços para "reforçar o multilateralismo e a cooperação internacional a todos os níveis, a fim de 'reconstruir melhor'" (Nações Unidas, 2020). De facto, num contexto de insegurança global, a ordem internacional depende da coordenação de interesses comuns, da projeção de uma soberania responsável, da existência de instituições fortes, e do grau de cooperação entre as potências maiores e emergentes (Jones, Pascual & Stedman, 2009: 15). A capacidade dos Estados de mobilizar os recursos necessários e de se empenharem em conjunto determinará a paisagem internacional do século XXI.

Referências

- Adler, Emanuel & Barnett, Michael (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Africa Faith & Justice Network (2018). *U.S. Military Presence and Activity in Africa: Sahel Region* [online]. [Acedido a 9 de novembro, 2019]. Disponível em: <https://afjn.org/u-s-military-presence-and-activity-in-africa-sahel-region/>
- Bannelier-Christakis, Karine (2016). Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent. *Leiden Journal of International Law*, Vol. 29, no. 3, 743–775. Cambridge University Press.
- Brown, Katherine E. (2017). Transnational Terrorism. In McGlinchey (Ed.), *International Relations* (pp.152-162). Bristol: E-international Relations Publishing. [Acedido a 28 de setembro, 2020]. Disponível em: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/2016/12/International-Relations-E-IR.pdf>
- de Senarclens, Pierre (2006). Théories et pratiques des relations internationales depuis la fin de la guerre froide. *Politique étrangère*, Vol hiver no. 4, 747-759. [Acedido a 27 de setembro, 2020]. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/pe.064.0747>
- Deutsch, Karl & al. (1957). *Political Community in the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.
- France Diplomatie (2019). *G5 Sahel Joint Force and the Sahel Alliance* [online]. [Acedido a 26 de setembro, 2020]. Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/crises-and-conflicts/g5-sahel-joint-force-and-the-sahel-alliance/>
- Garcia, Francisco P. (2006). As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo. *Negócios Estrangeiros*, no. 9.1, 339-374.
- Gettleman, Jeffrey, Bastians, Dharisha, & Mashal, Mujib (2019). ISIS Claims Sri Lanka Attacks, and President Vows Shakeup [online]. *The New York Times*. [Acedido a 27 de



- setembro, 2020]. Disponível em:
<https://www.nytimes.com/2019/04/23/world/asia/isis-sri-lanka-blasts.html>
- Guild, Elspeth & Bigo, Didier (2018). *Anti- & counter- terrorism and human rights in Europe: 5 snapshots of current controversies*. Queen Mary University of London, School of Law. [Acedido a 28 de setembro, 2020]. Disponível em:
<https://www.qmul.ac.uk/law/media/law/docs/events/QMUL-Report-July-2018.pdf>
- Harrison, Seth (2019). *Evolving Tech, Evolving Terror* [online]. Center for Strategic & International Studies, Issue no. 15, 28-33. [Acedido a 29 de setembro, 2020]. Disponível em: <https://www.csis.org/npfp/evolving-tech-evolving-terror>
- Jones, Bruce, Pascual, Carlos & Stedman, Stephen (2009). *Sovereignty's Last Best Chance*. In *Power and Responsibility: Building International Order in an Era of Transnational Threats* (pp.3-20). Brookings Institution Press: Washington D.C.
- Kaiser, Karl & Rochefort, David (2007). *Les grandes puissances au XXe siècle. Politique étrangère*, Vol automne no. 3, 619-632. [Acedido a 27 de setembro, 2020]. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/pe.073.0619>
- Mates, Michael (2001). *Technology and Terrorism* (Draft Report). NATO Parliamentary Assembly, Sub-committee on the Proliferation of Military Technology. [Acedido a 27 de setembro, 2020]. Disponível em:
https://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/natopa/raporlar/bilim%20ve%20teknoloji/AU%20121%20STC%20Terrorism.htm
- Mozaffari, Mehdi (2007). *What is Islamism? History and Definition of a Concept. Totalitarian Movements and Political Religions*, Vol. 8, No. 1:17–33. [Acedido a 29 de setembro, 2020]. Disponível em: DOI: 10.1080/14690760601121622
- NATO (2016). *NATO's military concept for defence against terrorism* [online]. [Acedido a 27 de setembro, 2020]. Disponível em:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm
- Permanent Mission of France to the UN in New York (2019). *France, a strategic partner of the Lake Chad basin countries* [online]. [Acedido em 28 de setembro, 2020]. Disponível em: <https://onu.delegfrance.org/France-a-strategic-partner-of-the-Lake-Chad-basin-countries>
- Piazza, James A. (2008). *Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?* *International Studies Quarterly*, Vol. 52, no. 3, 469-488. [Acedido a 29 de setembro, 2020]. Disponível em:
<http://www.jstor.org/stable/29734247>
- Rousselier, Jacques (2011). *Terrorism in North Africa and the Sahel: Al-Qa'ida's Franchise or Freelance?* Middle East Institute, Policy Brief no. 34. [Acedido a 28 de setembro, 2020]. Disponível em:
https://www.themiddleeastjournal.org/sites/default/files/publications/Rousselier_0.pdf
- Sahar, Aziz F. (2018). *The Authoritarianization of U.S. Counterterrorism*. *Washington & Lee Law Review*, Vol. 75, Issue 3, no. 11, 1573-1635. [Acedido a 26 de novembro, 2020]. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol75/iss3/11>



The Central Intelligence Agency (CIA). [Acedido a 7 de novembro 2019]. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/397.html>

The Global Coalition against Daesh (2019). [Acedido a 8 de novembro, 2019]. Disponível em: <https://theglobalcoalition.org/en/>

The United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2018). *France: UN expert says new terrorism laws may undermine fundamental rights and freedoms*. [Acedido a 7 de novembro, 2019]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23130&LangID=E>

The United Nations Refugee Agency (UNHCR) (2019). *Nigeria emergency*. [Acedido a 6 de novembro, 2019]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/nigeria-emergency.html>

Toogood, Kimairis (2016). *Understanding the Emerging Relationship between China and Africa: The Case of Nigeria* (Policy Brief). [Acedido a 7 de novembro, 2019]. Disponível em: <https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Understanding%20the%20Emerging%20Relationship%20Between%20China%20and%20Africa%27s%20China-%20The%20Case%20of%20Nigeria.pdf>

U.S. Department of State (2019). *The Global Coalition Post-Territorial Defeat of Daesh/ISIS: Paris Roadmap*. Joint Statement by the Political Directors of the Global Coalition to Defeat ISIS. [Acedido a 7 de novembro, 2019]. Disponível em: <https://www.state.gov/joint-statement-by-the-political-directors-of-the-global-coalition-to-defeat-isis/>

United Nations (2020). Partners Reaffirm Joint Commitment to Fighting Terrorism, Violent Extremism amid COVID-19, as Virtual Counter-Terrorism Week Concludes (Press Release). New York. [Acedido a 29 de setembro, 2020]. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2020/pa30.doc.htm>

Zaluar, Achilles. & Zeckhauser, Richard (2002). *The World of Transnational Threats* (Working Paper). [Acedido a 7 de novembro, 2019]. Disponível em: <https://sites.hks.harvard.edu/fs/rzeckhau/transnationalthreats.pdf>

"NATO 2030": A SOBREVIVÊNCIA NUMA NOVA ERA

MARCO ANTÓNIO FERREIRA DA CRUZ

cruz.maf@ium.pt

Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar (Portugal)

Resumo

A NATO atravessa um momento de elevada complexidade, resultante em grande parte das profundas divisões internas e que limitam a sua capacidade de atuação para lidar com os diversos desafios estratégicos. Tendo por base o recém-publicado documento "NATO 2030: *United for a new era*", que analisa o ambiente estratégico e recomenda um conjunto de linhas de atuação da organização para os próximos dez anos, o presente artigo argumenta que grande parte das medidas propostas, para reforço da coesão política da Aliança, só podem ser implementadas com sucesso se forem tomadas duas medidas essenciais: aproximação à Turquia e reforço da cooperação com a UE. A sobrevivência da NATO está de igual modo dependente da identificação de uma ameaça comum, fundamental para esta tipologia de comunidade, condição que é atualmente inexistente, sobretudo em relação aos dois adversários sistémicos apresentados (Rússia e China).

Palavras-chave

NATO 2030, União Europeia, Turquia, rivais sistémicos, coesão política, ambiente estratégico

Como citar este artigo

Cruz, Marco António Ferreira da (2021). "NATO 2030": A sobrevivência numa nova era. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.2>

Artigo recebido em 18 Janeiro 2021 e aceite para publicação em 7 Março 2021





"NATO 2030": A SOBREVIVÊNCIA NUMA NOVA ERA

MARCO ANTÓNIO FERREIRA DA CRUZ

Introdução

Foi apresentado, no dia 25 de novembro de 2020, um relatório com as principais linhas estratégicas da NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) para os próximos 10 anos. O documento, com o título "NATO 2030: United for a new era" (NATO, 2020) foi elaborado por um conjunto de dez especialistas¹, de diferentes proveniências, de académicos a políticos, convidados e nomeados pelo próprio Secretário-geral da NATO, Jens Stoltenberg. Apesar de não terem sido apresentadas as razões da escolha de cada um dos membros, importa sublinhar as ausências de Portugal e de Espanha deste fórum de reflexão.

Apesar do grupo trabalhar de forma autónoma da estrutura da NATO, Jens Stoltenberg deixou três recomendações orientadoras para as reflexões produzidas, designadamente:

- i) reforço da unidade da aliança, da solidariedade e da coesão, incluindo a centralidade das ligações transatlânticas;
- ii) aumento da consulta e da coordenação política entre os membros da NATO;
- iii) e reforço do papel político da NATO e dos seus principais instrumentos para lidar com as atuais e futuras ameaças e desafios à segurança da aliança, com origem em todas as direções estratégicas (NATO, 2020: 3)

Da análise ao documento, destacam-se duas ideias principais. A primeira diz respeito ao reposicionamento global da NATO. É reconhecido que no contexto atual os desafios e ameaças são de natureza e dimensão globais. Para lhes responder é necessário, portanto uma abordagem alargada. Conceptualmente, porém, o conceito expresso no documento é de que a NATO se deve manter uma Organização Regional, mas que se insira de forma mais conexa com a rede de parceiros globais indispensáveis (a exemplo da Austrália, do Japão e da Coreia do Sul e da Índia) para, em conjunto, se possam esconjurar desafios que afetam todos e que ultrapassam as capacidades isoladas de um único, mesmo as da maior potência mundial, os Estados Unidos da América (EUA). A cooperação com os aliados passou a ser uma assim um pressuposto fundamental do documento.

¹ Greta Bossenmaier (Canadá), Anja Dalgaard-Nielsen (Dinamarca), Hubert Védrine (França), Thomas de Maizière (Alemanha), Marta Dassù (Itália), Herna Verhagen (Holanda), Anna Fotyga (Polónia), Tacan Ildem (Turquia), John Bew (Reino Unido) e Wess Mitchell (Estados Unidos da América). Tal como foi sublinhado pelo próprio Secretário-geral, as recomendações e as conclusões deste documento, em nada vinculam a própria NATO ou os Estados aos quais os peritos convidados pertencem.



Um segundo ponto diz respeito à intenção de ser reforçada a sua capacidade política. Os últimos anos deixaram bem patente a permanência dos riscos e desafios e o aumento da sua complexidade. Mostraram um desajuste, público, na parceria transatlântica e o surgimento de questões internas do foro democrático em relação a países da Aliança, bem como de atitudes estratégicas e posturas militares impensáveis como no caso da Turquia, nomeadamente da sua intervenção militar no Mediterrâneo ocidental, na Líbia ou na Síria. O que leva a que o documento se foque na apresentação de medidas passíveis de gerar a capacidade política necessária para ultrapassar esta situação conjuntural.

É sobre estes dois pontos que pretendemos fazer a nossa reflexão, pois embora se reconheça que existe uma necessidade de ser elaborado um novo conceito estratégico para a NATO que traduza este novo contexto internacional, com outra tipologia de ameaças, decorrentes das alterações climáticas, da proliferação nuclear, das disputas no espaço, dos ciberataques, apenas para referir algumas, é também marcado por atores que (re)emergiram e que disputam o poder à escala global. A Rússia passou a ser considerada uma "ameaça para a segurança individual de Aliados NATO e para a estabilidade e coesão da Aliança como um todo" (NATO, 2020: 25) e a China "um rival sistémico" de amplo espectro que, embora não represente uma ameaça militar imediata para a área euro-atlântica na escala da Rússia, "está a expandir o seu alcance militar para o Atlântico, Mediterrâneo e Ártico".

Julgamos, porém, que sendo entendíveis as medidas propostas, a adoção consensual das mesmas pela Aliança está dependente de fatores complexos, mas particularmente da atitude da nova administração americana, da Turquia e do quadro das relações com a UE, que se configuram como fatores críticos de sucesso ou insucesso

O estabelecimento da NATO, em 1949, e as sucessivas adaptações que protagonizou tiveram quase sempre a unanimidade como garantida, nomeadamente em relação à tipologia de ameaças que pretendia combater. Na sua fase original, era aceite por todos a necessidade de dissuasão e de defesa de um ataque soviético e mais tarde do Pacto de Varsóvia. Depois da queda do muro de Berlim e do colapso do pacto de Varsóvia, foi unânime a resposta às crises que imediatamente irromperam na sua periferia e que levaram às primeiras operações, fora de área, com as intervenções nos Balcãs Ocidentais, em resposta às atrocidades cometidas por forças militares sérvias na Bósnia e no Kosovo. Na sequência do ataque terrorista do 11 de Setembro, a NATO declarou o artigo V para apoiar os EUA e em 2003 projetou forças sob a sua bandeira para o Afeganistão, alargando ainda mais a área externa de intervenção para combater o terrorismo internacional, liderado então por Osama Bin Laden.

Hoje, todavia, a situação é bem mais complexa tanto externa como internamente. A definição das ameaças ou desafios é menos consensual e o afastamento transatlântico dos EUA, iniciado com a administração Obama², deixou um rasto de dúvida sobre a perenidade da Aliança e mesmo sobre a partilha de valores, de princípios e de envolvimento efetivo na causa comum. Talvez esteja aí a raiz do sentimento de que a

² No início do seu mandato, o presidente Barack Obama declarou que os EUA necessitavam de olhar mais para a região Ásia-Pacífico, onde os interesses norte-americanos teriam de ser defendidos. Isso veio refletido na Estratégia Nacional de Segurança (*National Security Strategy*) assinada então por Obama, naquilo que ficou conhecido como o "pivot" para a Ásia. Trump não mudou esta redefinição de prioridades estratégicas, ou, pelo menos, tal não ficou refletido na sua Estratégia de Segurança Nacional.



NATO pode estar em "morte cerebral", como recentemente afirmou o Presidente Francês Emmanuel Macron (The Economist, 2019).

De igual modo, a partilha de valores, nomeadamente a validade da democracia, apresentados como "cimento" da unidade política entre os Estados-membros da organização, em contraponto aos valores distintos de outras regiões e atores, demonstra ser bastante frágil, tendo em conta o passado de alargamentos da NATO a países que tinham estado largos anos na órbita e dependência soviética, ou se encaminham por princípios políticos controversos sendo atualmente discutíveis esses mesmos valores no seio dos seus membros, como é o caso da Turquia, mas não só.

Além da presente introdução e das notas finais, este artigo está dividido em três partes principais. Na primeira procuramos identificar os elementos que serviram para a criação e para a manutenção da comunidade NATO e para as questões das adaptações ao contexto estratégico internacional. Na segunda é abordado o tema central do documento que serve de base para a nossa análise, o reforço do papel político da organização, focando-se com maior relevância a dimensão interna dessa ambição. No sentido de apresentar linhas de reforço dos mecanismos de coesão interna, na última parte, damos conta de duas medidas essenciais, designadamente da reaproximação da NATO à Turquia e do reforço de cooperação, em diferentes domínios, com a UE.

1. Uma comunidade de (in)segurança

Sem querermos aqui dissecar todas as questões relativamente à criação da NATO, importa, no entanto, identificar os elementos que ajudam a entender a organização, o seu estabelecimento e a sua evolução decorrente do contexto internacional, em particular depois da queda do muro de Berlim e do colapso da União Soviética. No plano teórico importa reter os elementos identificados por Karl Deutsch, em 1957, relativamente à criação das designadas comunidades de segurança. O autor ajuda-nos a perceber, em primeiro lugar, que a integração nesta comunidade pretende tornar a guerra improvável entre os seus membros (Deutsch, 1957: 5), desenvolvendo-se um sentido de segurança cooperativa e coletiva. O trabalho de Adler e Barnett (1998: 55-57), publicado 40 anos depois, dá, igualmente, indicações importantes relativamente às comunidades de segurança. Reforçando os princípios identificados por Deutsch, os dois autores sublinham que a criação deste tipo de comunidade tem como pilar principal a identificação e o reconhecimento comum de uma ameaça com origem externa.

Além da intenção de criação de uma comunidade de segurança, o estabelecimento da NATO pretendeu responder a questões de natureza geopolítica, cujos princípios podem ser encontrados na teoria proposta por Mackinder (1919, 1943), que defende que apenas uma união das potências marítimas (atlânticas) pode conter o sentido (natural) de expansão da potência continental (União Soviética). Também o discurso do primeiro Secretário-geral da NATO, *Lord Hastings Lionel Ismay*, nos dá elementos que reforçam este sentido geopolítico da NATO, tendo afirmado que o objetivo principal da NATO é "manter os russos fora, os americanos dentro e os alemães em baixo" (NATO, s.d). Na verdade, grande parte dos esforços da NATO, desde a sua criação até o final da Guerra Fria (1991), procuraram cumprir este desígnio proposto por Ismay, senão vejamos.



A relação com os russos durante este período foi sempre tensa, por vezes dramática, não apenas no espaço euro-atlântico, e em particular nas fronteiras entre o espaço soviético e a Europa Ocidental, mas também nas regiões periféricas onde as potências europeias e os Estados Unidos procuravam manter a sua influência. Nesta altura, o mundo estava dividido em dois grandes blocos (para além da existência de países não alinhados). De um lado, o bloco ocidental, tendo como referência a democracia e a economia de mercado, e a NATO como organização de defesa coletiva. Do outro lado, encontrava-se a aliança da URSS com os países que tinham passado ao seu controlo após a II GGM caracterizada por partilharem um regime de partido único e uma economia de planeamento central, tendo como estrutura militar o Pacto de Varsóvia. Eram, pois, dois blocos de antagonismo absoluto: filosófico, político, económico e militar. A ameaça de uma guerra nuclear catastrófica levou, na década de 1950, ao estabelecimento no XX Congresso do Partido Comunista da União Soviética da "coexistência pacífica" e à decisão de atacar os "regimes capitalistas" fora da área europeia, pelo apoio à libertação das colónias. Nas décadas seguintes o apoio aos movimentos de libertação passou a constituir o foco central da sua política externa soviética. No campo ocidental, o perigo de um cataclismo nuclear foi também tido em conta e, no quadro de Harmel Report, da década de 1960 estabelecida a postura de "dual track" em que sustentando sempre uma defesa sem tergiversações, a NATO abriu espaço a negociações com o Pacto de Varsóvia e a URSS. Embora militarmente nunca tenham ocorrido confrontos diretos entre estes dois blocos, existiram, porém, diversos conflitos por procuração (*proxy conflicts*), onde cada uma das partes apoiou de alguma forma os grupos insurgentes em países sob a influência da outra parte. São exemplos deste âmbito os conflitos no Vietname, na Península da Coreia, no Afeganistão, e em grande parte das antigas colónias portuguesas (Hobsbawm, 1996: 241-243).

As diferenças políticas e a ameaça de expansão do comunismo para a Europa, em particular, e para o mundo em geral, constituíram as bases para o reconhecimento comum da ameaça soviética e para "alimentar" o esforço que todos os Estados-membros dedicaram à estrutura política e militar da NATO. Para os países da UE o pilar da Segurança estava por completo entregue à garantia de segurança da Aliança Atlântica.

No atinente à Alemanha, durante a Guerra Fria, a NATO procurou sempre manter, em primeiro lugar, "sob vigilância" o instrumento militar alemão (Hobsbawm, 1996: 240), em face do contexto das I e II Guerras Mundiais. Apesar de dividida, nas Repúblicas Federal e Democrática, a NATO, a par da UE, deu garantias para a estabilidade europeia, através da integração pacífica alemã com as restantes potências europeias, especialmente com França. A manutenção de um substantivo contingente militar americano na Alemanha durante a Guerra-fria foi certamente uma garantia de estabilidade interna e de afirmação da partilha de responsabilidades perante um eventual ataque do Pacto de Varsóvia.

Por último, nas palavras de Ismay, a NATO servia para "manter os americanos dentro". A criação da NATO, para as diversas administrações norte americanas, pode ser vista em modo similar ao plano Marshall, que apoiou economicamente uma Europa devastada pela II Guerra Mundial. Apesar desse apoio, que foi vital para a recuperação económica europeia, desde essa altura que a influência americana se fez sentir com maior dimensão, não apenas à escala europeia, mas também em termos globais. De igual modo, a NATO, para além de ter permitido aos europeus redireccionarem todo o seu esforço para a



recuperação das economias e para a construção da UE³ (Gaddis, 2007: 45) tornando os investimentos no setor militar pouco expressivos, dadas as garantias “oferecidas” pela aliança com os norte americanos. Não é, por isso, de estranhar que as capacidades da NATO, sobretudo em termos nucleares, tenham dependido (e ainda hoje dependam) quase exclusivamente dos EUA. No entanto, tal como no Plano Marshall, também a NATO permitiu que as diversas administrações norte americanas influenciassem em termos políticos e militares os Estados europeus, tornando-se a fonte principal de aquisição armamento militar, instalando bases militares e disponibilizando a sua doutrina militar, incluindo no domínio informacional.

Depois da Guerra Fria e sensivelmente até ao ano de 2007, parte dos pressupostos assumidos por Ismay no seu discurso assumiram menor relevância, apesar de não terem desaparecido. A Alemanha continuou a estar muito dependente em termos militares da NATO, receando sempre a forma como interna e internacionalmente poderiam ser vistos esses desenvolvimentos (Kaplan, 1961; Daehnhardt, 2011). Para os Estados Unidos, a NATO e nomeadamente as bases instaladas nos países europeus constituíram uma importante plataforma de projeção de poder, incluindo para o Médio Oriente, através da Turquia. No caso da Rússia, o estabelecimento de parcerias para o diálogo com a NATO e a assinatura de acordos de cooperação, a exemplo do tratado *Open Skies*, tiraram tensão à relação entre as duas partes. A distensão desta relação influenciou, no entanto, um dos pilares centrais da Aliança, o reconhecimento de uma ameaça comum. Apesar dos países a Leste, outrora pertencentes ao Bloco Soviético durante a Guerra Fria, considerarem a ameaça de invasão militar russa uma realidade sempre presente, grande parte dos países da UE, especialmente os do Sul e do Centro europeus, que mantêm profundas dependências em termos económicos, relacionadas com a importação de energia (gás e petróleo) da Rússia, apresentaram visões bastante distintas. Não é por isso de estranhar que, nesta altura, se tenham “levantado” algumas vozes que questionavam a manutenção da NATO, dada a ausência da ameaça que esteve na sua base, a União Soviética, o Pacto de Varsóvia e seu exército vermelho.

A readaptação da NATO ao novo contexto internacional foi alcançada com a intervenção, na década de 1990, nos conflitos dos Balcãs Ocidentais (Gaspar, 2017: 110), e mais tarde, no combate ao terrorismo, decorrente dos ataques do 11 de setembro, liderados pela Al-Qaeda e dirigidos por Bin Laden. Se, no caso da primeira intervenção a NATO fez despertar as atenções dos europeus para os riscos de contágio dos conflitos da sua periferia, continuando a dar a garantia de segurança ao espaço europeu, o combate ao terrorismo reuniu um consenso à escala global relativamente a esta tipologia de ameaça. Também aqui a NATO desempenhou um papel central, ao ponto de ter sido invocado, pela primeira vez na sua história, o artigo 5.º da Aliança (Defesa Coletiva)⁴. O conceito

³ Na altura organizadas em três comunidades: a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) e a Comunidade Económica Europeia (CEE).

⁴ As partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas e, consequentemente concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo art.º 51º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à parte ou partes atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque são imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais.



estratégico da NATO atualmente em vigor, aprovado em 2010, enfatiza em grande medida os objetivos da organização no combate ao terrorismo.

O ano de 2007 marca uma nova viragem na relação entre a Rússia e os EUA, e consequentemente, com a NATO. Durante um encontro anual sobre segurança, realizado na cidade alemã de Munique, o convidado de honra Vladimir Putin, além de ter sublinhado que a implosão da União Soviética foi o principal erro geopolítico do Século XX, contestou as políticas de alargamento para Leste das organizações ocidentais (NATO e UE), e reclamou um novo papel para a Rússia na Ordem Internacional. Adivinha-se, então, um agravamento nas relações entre a NATO e a Rússia. Em 2008, deu-se a invasão da Geórgia pela Rússia. Em 2014, e depois do presidente norte americano Barack Obama se ter referido à Rússia como uma potência regional, contrariando desse modo a narrativa de Putin em Munique anos antes, Moscovo ordena a invasão da península ucraniana da Crimeia⁵.

Para além desta mudança na postura da Rússia, durante este período, novos ataques terroristas foram concretizados em solo europeu, em particular no Reino Unido, Dinamarca, Suécia, França, Espanha, Bélgica e Alemanha. A UE reagiu, de forma unânime, na sequência dos ataques em Paris, invocando, a pedido de França, a cláusula de "defesa ou assistência mútua" da UE, introduzida pelo Tratado de Lisboa, em 2009 (art.º 42º/7)⁶. Além dos atentados terroristas, começam a chegar à Europa milhares de migrantes e refugiados, que fogem das zonas de conflito junto à fronteira externa da UE. Os conflitos da Síria, da Líbia, do Líbano, do Iraque, do Afeganistão, apenas para mencionar alguns, são algumas das causas dessa vaga migratória em direção à Europa.

É neste contexto internacional, marcado pela postura mais assertiva da Rússia, do aumento dos atentados terroristas em solo europeu e dos movimentos em massa de populações em direção à Europa que a NATO procura responder, através das ações do reforço de patrulhamento, terrestre, aéreo e marítimo, nas zonas dos Mares Báltico e Negro e na continuação da projeção de operações para o Médio Oriente (Iraque e Afeganistão) e para o Mar Mediterrâneo (*Operation Sea Guardian*). Este alargamento da tipologia das ameaças que a NATO passou a combater, procurando responder às ameaças a Leste (belicoso) e a Sul (frágil e instável), levou a que dentro da comunidade deixasse de existir um reconhecimento comum, e claro, da principal ameaça. Para os países da fronteira Leste, a Rússia deveria ser a principal prioridade, para os Estados do Sul (mediterrânicos), a NATO deveria estar mais concentrada nas questões das migrações e procurar estabilizar a região MENA (*Middle East and North Africa*). Para além disso, foi marcante, negativamente, para a NATO a eleição do Presidente norte americano Donald Trump, que reforçou as divergências com os aliados europeus, sobretudo com a Alemanha e a França, e mesmo com a Turquia (assunto que retomaremos mais adiante).

A análise e as recomendações identificadas pelo grupo de reflexão, que produziu o documento *NATO 2030: United for a new era*, materializam o alargamento que a NATO

⁵ Os conflitos da Geórgia e da Ucrânia estarão também relacionados com os convites feitos a esses dois países pela UE e, especialmente, pela NATO, para uma futura adesão (Matsaberidze, 2015). Apesar das divergências internas, na cimeira da NATO de 2008, que teve lugar em Bucareste, a declaração oficial refere que estes dois países tornar-se-ão membros da NATO (NATO, 2008).

⁶ Esta cláusula foi inserida no Tratado de Lisboa essencialmente a pedido da Grécia, por forma a criar um processo de defesa coletiva na União Europeia e não apenas no quadro da OTAN, uma vez que a Turquia é membro desta última. Substituiu uma cláusula semelhante existente na União da Europa Ocidental (UEO), organização entretanto extinta pelos seus membros em 2011 (Teles, 2017:16).



se propõe concretizar no horizonte 2030. Além da Rússia, são identificadas medidas em relação à China⁷ (ambos rivais sistémicos), esta última potência (re)emergente que contesta a hegemonia norte-americana e que tem feito um notável progresso de modernização em todos os domínios, incluindo o nuclear, naval e tecnológico (que aplica na sua projeção para o espaço (NATO, 2020: 17). Além destes dois atores, são identificados os desafios relativos à emergência da tecnologia disruptiva, às ameaças cibernéticas e híbridas, ao controlo de armas e às ameaças nucleares, à segurança energética, às pandemias e aos desastres naturais. Também o terrorismo é identificado, assim como as ameaças com origem a Sul, passando pelas questões climáticas, pela segurança humana, pelo espaço sideral, pela comunicação estratégica, diplomacia e desinformação. De todas as recomendações, além da permanente referência à palavra resiliência, que surge no documento em 35 diferentes ocasiões (a título de curiosidade, também a estratégia global da UE, aprovada em 2016, enfatiza esta mesma palavra), dirigida sobretudo para o apelo da maior capacitação das sociedades, verifica-se uma sugestão para o alargamento do espectro de atuação da NATO, em diferentes domínios e espaços geográficos.

Este alargamento a espaços geográficos e outros campos de atuação (cibernético e espacial), vem acentuar as divisões dos Aliados relativamente ao reconhecimento, comum, das ameaças. Considerando somente a Rússia e China não encontramos, pelo menos para já, esta unanimidade em relação aos desafios que cada um dos atores comporta para os Estados-membros da NATO. Existem neste domínio profundas divisões internas, resultantes em boa parte das interdependências, sobretudo económicas, da maioria dos Aliados em relação à China e à Rússia, impedindo assim que as visões agressivas, objetivamente ou subjetivamente avaliadas, possam ter efeitos na política interna e externas de todos os membros, a exemplo do que aconteceu durante a Guerra Fria em relação à União Soviética, ou durante o combate ao terrorismo, já mais recentemente. As dificuldades de impor sanções à Rússia, depois da invasão da Crimeia, assunto que permanece até hoje adormecido, e a questão da adesão à tecnologia 5G chinesa são apenas alguns dos pontos de divisão. Os recentes acordos comerciais celebrados entre a UE e a China vêm aprofundar, ainda mais, a possibilidade de consenso relativamente aos desafios que Pequim representa para a ordem internacional.

O alargamento às questões climáticas, às pandemias, aos desastres naturais, às questões de género, ao domínio espacial e à desinformação, parece sobrepor-se a domínios já trabalhados e desenvolvidos pelos aliados europeus no contexto da UE. Apesar de ter sido dedicado um ponto relativamente à consulta política com a UE e do Secretário-geral ter enfatizado que a NATO pretende ser uma organização que junta outras sub-organizações, a visão dos aliados europeus, incluindo as suas sociedades, para estes assuntos é mais centrada nas respostas europeias, dada a natureza dos seus

⁷ Para o grupo de peritos, a China tem uma agenda estratégica cada vez mais global, apoiada no seu, cada vez maior, peso económico e militar. Tem provado estar disposta a usar a força contra os seus vizinhos, além de utilizar a coerção económica e a diplomacia intimidatória muito além da região do Indo-Pacífico. É ainda sublinhado que, na próxima década, a China, provavelmente, também desafiará a capacidade da NATO de construir a sua resiliência coletiva, de salvaguardar as suas infraestruturas críticas, de lidar com tecnologias novas e emergentes, como 5G, e de proteger setores sensíveis da economia, incluindo cadeias de abastecimento. A longo prazo, é cada vez mais provável que a China projete poder militar globalmente, incluindo potencialmente na área euro-atlântica (NATO, 2020: 17).



instrumentos (políticos e económicos), e não tanto na NATO. A exemplo de outras áreas, também aqui são registados afastamentos entre as duas organizações.

Importa por isso sublinhar, e partindo dos pressupostos teóricos identificados, a par da maior relevância em termos securitários para o espaço euro-atlântico, que o documento produzido "NATO 2030" não favorece o seu objetivo principal, ou seja, o reforço da coesão política da organização. A abrangência do seu escopo, multiespaços e multi-domínios, torna difícil a concretização desta unidade política, que é agravada pelas tensões entre os seus membros.

2. Uma identidade política

As questões políticas constituem uma parte significativa do documento "NATO 2030". Se, por um lado é afirmado que o instrumento militar se encontra adaptado para a concretização das missões a cargo da Organização, em resultado dos desenvolvimentos alcançados nos últimos anos (NATO, 2020: 6), por outro, a coesão política entre os Aliados é apontada como a principal fragilidade. Na relação externa, uma parte significativa das recomendações é dirigida para a necessidade de reforçar os instrumentos políticos, através de uma maior coordenação entre os Aliados, para atribuir mais eficácia à atuação da NATO. Internamente, essas recomendações têm aplicação aos processos de decisão e aos mecanismos de consulta. Podemos, por isso, concluir que o objetivo principal do documento e das suas recomendações é a promoção da dimensão política da NATO, incluindo os seus princípios democráticos, que são a base da sua fundação, os mecanismos de consulta, os processos de decisão e o desenvolvimento dos instrumentos políticos, para responder às atuais e emergentes ameaças (NATO, 2020:6).

Numa declaração recente, no âmbito do debate promovido pelo *think tank* Carnegie sobre o documento aqui discutido, Jens Stoltenberg enfatizou as questões da identidade política da NATO para se referir aos desafios da China. Para o Secretário-geral, este país asiático não partilha os mesmos valores democráticos da NATO, incluindo o respeito pelos direitos fundamentais. O apelo à identidade política da NATO tem sido usado em diferentes momentos da história da organização, desde a sua fundação (capitalismo vs socialismo). Também no combate ao terrorismo, a questão dos valores e a sua defesa foi enfatizada, através da referência feita à ameaça que os ataques terroristas produziam nos valores democráticos (Carnegie Europe, 2020).

Importa, porém, perceber a consistência que este apelo à identidade política da NATO produz na coesão interna. Não querendo aqui detalhar a forma como é "construída", importa sublinhar apenas que a identidade resulta da identificação de um conjunto de características comuns entre os elementos de determinada comunidade, que os distinguem de outros grupos. A manutenção destas mesmas características, sempre em comparação com grupos externos, constitui por isso o "cimento" da integridade e da sobrevivência destas comunidades. Em relação à identidade política da NATO, encontramos em diferentes referências, a exemplo da declaração que antes anteriormente do seu atual Secretário-geral, a identificação das questões e dos valores democráticos, o respeito pela liberdade, pela justiça e pelos direitos humanos. Também a UE tem usado estas questões como forma de europeizar as políticas dos seus Estados-



membros, aplicando esta "receita" aos países em vias de integração, através dos designados critérios de Copenhaga⁸.

Ao contrário da UE, as questões dos valores democráticos não foram, porém, uma questão prioritária para a NATO nos processos de adesão dos seus membros, atendendo-se sobretudo a questões de natureza geopolítica. A adesão de Portugal, em 1949, constitui um exemplo desta relação entre os valores e as respostas às necessidades de natureza geopolítica e geoestratégica (Hobsbawm, 1996: 244). A garantia da utilização da base das Lages pelos americanos, ditou a integração de Portugal, na altura reconhecidamente um regime autoritário, não democrático, na organização (Marcos, 2014). Decorrente destas opções, que são amplamente percecionadas pelas sociedades que fazem parte da NATO, o apelo e a narrativa que é feita às questões dos valores é extremamente frágil, tendo em conta o contexto atual de alguns dos países que integram a Aliança Atlântica, em particular da Turquia e da Polónia (Petrova & Aydin-Düzgit, 2021). Este último país encontra-se, inclusivamente, em diferendo com a UE sobre esta mesma matéria.

As questões de natureza da política interna assumem uma relevância ainda maior quando são analisadas as disputas entre os seus membros. Assim, às ameaças de conflito entre a Grécia e a Turquia, relativamente à questão de Chipre e às disputas por área de influência e acesso a recursos no Mediterrâneo Oriental, juntam-se ainda as tensões resultantes da compra por parte de Ancara do sistema de defesa antiaérea russo S-400. As divergências da Turquia com a NATO e com os EUA relativamente a esta aquisição levaram a que, recentemente, Washington tenha imposto duras sanções comerciais à Turquia⁹. O ministro dos negócios estrangeiros turco além ter classificado a decisão norte americana como um erro grave, referiu que as sanções produziram efeitos na coesão da NATO, prometendo que a Turquia tudo fará para retaliar, de forma e no tempo adequados, às restrições impostas (Gumrukcu, 2020). Também o Presidente Turco, Tayyip Erdogan, em declaração pública fez referência às sanções, sublinhando que "do nosso Aliado da NATO, os EUA, esperamos apoio na batalha contra organizações terroristas e não se sanções (Gumrukcu, 2020).

As divergências políticas entre alguns membros da NATO constituem um sério risco para a organização por permitirem a intervenção de atores externos, que exploram essas mesmas divisões. O documento NATO 2030 faz a referência à China e à Rússia que atuam neste domínio, pondo em causa interesses e a segurança dos Aliados, em zonas tradicionalmente prioritárias para a NATO, nomeadamente na sua coesão interna e transatlântica, mas também se estendendo aos domínios cibernético, tecnológicos e comercial estratégicos (5G), ameaçando, como é referido, o modo de vida democrático (NATO, 2020: 9).

⁸ Os critérios de Copenhaga, formulados em 1993, pelo Conselho Europeu de Copenhaga, estabelecem os requisitos que os Estados candidatos têm que cumprir antes da integração em três níveis distintos: ao nível dos critérios políticos (estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito pelas minorias e a sua proteção), económicos (uma economia de mercado que funcione efetivamente e a capacidade de fazer face à pressão concorrencial e às forças de mercado da UE) e jurídicos e legais (capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo a capacidade de aplicar eficazmente as regras, normas e políticas que compõem o corpo legislativo da UE (o acervo) e a adesão aos objetivos de união política, económica e monetária).

⁹ As sanções incluem a proibição de exportação da principal Agência de compras militares da Turquia, bem como congelamento de ativos e restrições de visto para os altos funcionários da organização (Barkey, 2020).



Para além de “abrir espaço” à intervenção de atores externos, a falta de coesão política põe em causa a capacidade de intervenção da NATO. É neste sentido que grande parte das medidas propostas são direcionadas para os mecanismos e processos de decisão, a exemplo do reforço dos mecanismos de consulta, entre aliados um pouco à imagem do princípio da abstenção construtiva na UE. No atinente aos mecanismos de consulta entre os Aliados, através do Conselho do Atlântico Norte - *North Atlantic Council* (NAC), é defendido, em primeiro lugar o seu reforço entre os Aliados nas medidas relacionadas com os dois rivais sistémicos (Rússia e China) e nas questões nucleares, no sentido de ser alcançado um “entendimento e uma posição comuns (NATO, 2020: 37), no sentido dessa posição ser inclusivamente identificada pelos Aliados noutras organizações internacionais (NU e OSCE). Neste mesmo âmbito, merecem ainda destaque o reforço de consulta entre a NATO e a UE, no sentido de incrementar a transparência entre as partes.

Em relação aos processos de decisão política, a questão principal reside no bloqueio de grande parte das decisões, por falta de consenso entre os Aliados. Esta matéria assume especial relevância no relatório uma vez que, segundo é mencionado, afeta de forma significativa a coesão da NATO. Das recomendações identificadas, cinco no total, grande parte procura ultrapassar este tipo de constrangimentos no processo decisório. Assim, é proposta a criação de mecanismos estruturais para estabelecer coligações dentro da estrutura da Aliança, naquilo que poderá entender-se como uma espécie de cooperação reforçada, prevista também pela UE para ultrapassar as dificuldades dos processos de decisão por unanimidade, em que os Estados-membros mais “capazes” e com mais vontade podem desenvolver projetos conjuntos, e em que vigora a decisão por maioria qualificada. Para a NATO, estas coligações podem inclusivamente servir para concretizar novas operações, sob o “chapéu” da organização, incluindo países Aliados e Não-Aliados, que manifestem o desejo de participar. Sobre este aspeto, o documento identifica a possibilidade de serem usadas as estruturas de comando e os processos de decisão da NATO. Um último aspeto sugerido diz respeito à questão do financiamento das missões realizadas, prevendo-se a possibilidade, para alguns casos, de deixar de ser aplicado o princípio do pagamento por parte dos Estados que participam (de acordo com a ideia que “*costs lie where they fall*”, ou seja, pagam os custos os Estados-membros que participem), para financiamento comum (“*common funding*”) para algumas despesas resultantes das operações militares (NATO, 2020: 61).

Ainda em relação ao processo de decisão importa identificar a atribuição de uma maior autonomia ao Secretário-geral da NATO nas decisões consideradas de rotina (sem serem referidas quais e em que circunstâncias). Esta medida permite, segundo é identificado, ultrapassar as questões do consenso político e a necessidade de satisfazer condições estratégicas, motivadas pela rapidez da decisão. Sobre este aspeto da rapidez da decisão, é proposto um tempo limite para a resposta, sob pena de um atraso poder colocar em causa a segurança de um Aliado e a credibilidade da NATO.

Um dos aspetos mais relevante das recomendações relativas ao processo de decisão da Aliança diz respeito ao bloqueio, ao nível ministerial, por parte de alguns dos Aliados. Se por um lado o conjunto de medidas relativas à rapidez da decisão, atribuindo mais poderes ao Secretário-geral, têm como objetivo as questões das ameaças a Leste, e dos receios dos países bálticos de uma intervenção militar na região, o segundo ponto é direcionado para as tensões criadas no interior da NATO relacionadas com os bloqueios



à Turquia. Esta situação tem, aliás, impedido o estreitamento da cooperação entre a NATO e a UE.

Apesar da relevância das recomendações propostas, relativas aos processos de decisão e aos mecanismos de consulta, a sua execução torna-se, na maior parte dos casos, difícil. Para isto concorrem dois aspetos essenciais. O primeiro diz respeito às questões de soberania dos Estados, sobre a condução das suas próprias políticas externas e à aplicação do instrumento militar. Tal como identificamos anteriormente, ao nível político, não existe um consenso na NATO relativamente à tipologia das ameaças que afetam a própria organização, razão pela qual se procurou identificar um conjunto alargado de ameaças. A relação dos Aliados com os adversários sistémicos (Rússia e China) não é igualmente consensual, existindo entre os Aliados políticas externas distintas, que vão de dependências económica a "guerras" comerciais. Nesse sentido o consenso relativamente à aplicação de medidas por parte da NATO torna-se bastante complexo, afetando a coesão e a credibilidade da organização. As próprias disputas de interesses entre os Aliados elevam o grau de dificuldade de ser alcançado tal consenso. Um segundo aspeto diz respeito às questões da identidade política da NATO, fundada nos princípios e valores da democracia, da liberdade e do estrito cumprimento da lei (*rule of law*). Apesar da preocupação dos peritos em não identificar quaisquer Aliados, esta narrativa não tem aplicação a uma parte dos seus membros, o que torna a coesão política muito difícil. Aliás, os próprios processos de alargamento da NATO a outros Estados sempre pretenderam dar resposta a necessidades geopolíticas e não em transformar as próprias estruturas internas e o modelo político dos candidatos à adesão.

3. Da questão turca à responsabilidade partilhada

O ambiente estratégico atual, marcado por uma diversidade de desafios, materiais e ideológicos, de natureza global, sistémica e com impactos em vários domínios, vem exigir às organizações de segurança, como a NATO, uma grande capacidade de adaptação e de resposta, no sentido de mostrar às sociedades que pretendem defender a sua capacidade de resposta mesmo perante as dificuldades atuais. Desde a sua fundação, essa tem sido a grande preocupação da Aliança, tendo os diferentes conceitos estratégicos refletido uma grande capacidade de adaptação ao ambiente estratégico que vigorou durante a Guerra Fria e no período seguinte, com destaque para as questões do terrorismo global. Porém, as circunstâncias atuais são profundamente distintas dos momentos anteriores, decorrentes da emergência de outra tipologia de ameaças, em que o instrumento militar não assume a relevância de outrora, apesar da centralidade das questões nucleares e da mudança do paradigma da utilização das capacidades militares para uso dual. Além disso, as questões geopolíticas mudaram radicalmente, tendo em conta a emergência de novas potências que procuram contestar a ordem internacional, assistindo-se igualmente a uma transição acelerada dos centros de poder para outras regiões do mundo, com destaque para a Ásia Oriental. Esta mudança exige uma readaptação profunda da NATO, incluindo do seu próprio centro estratégico, vocacionado desde a sua origem para a Europa e para o espaço atlântico.

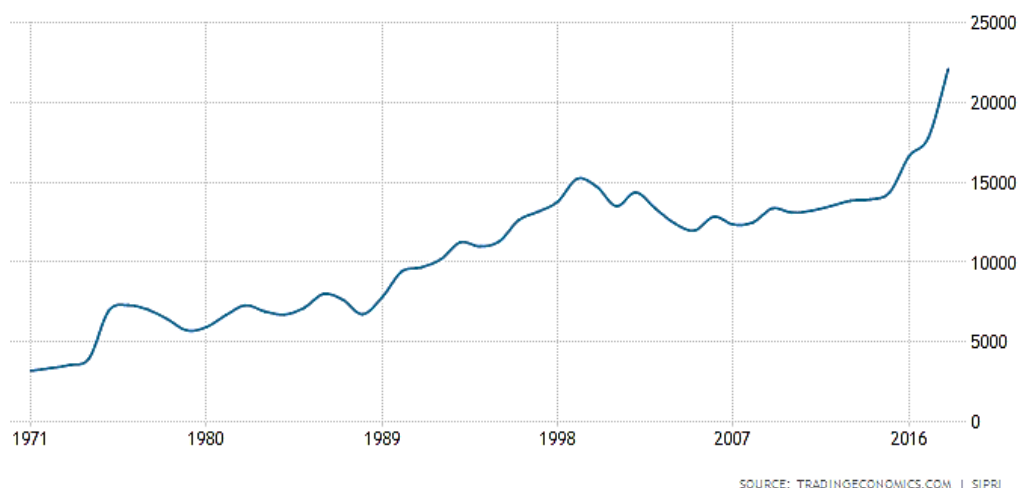
Esta mudança é tão premente que pode inclusivamente pôr em causa a própria sobrevivência da NATO, tema que assume uma relevância ainda maior quando comparado com o final da Guerra Fria. Para concretizar esta mesma mudança, entre



outros, existem dois aspetos profundamente essenciais. Um de carácter interno e o outro de carácter externo. Enquanto o primeiro diz respeito à Turquia, o segundo tem a ver com a futura relação com a UE.

Para além do que representa em termos geopolíticos para a NATO¹⁰, a Turquia tem uma das maiores forças armadas entre os Aliados. Apesar de não deter armas nucleares, as suas capacidades militares destacam-se não apenas pelo número, mas também pela qualidade das suas capacidades. Desde o ano de 2001 que os orçamentos da Turquia com a Defesa têm aumentado de forma contínua e significativa, em particular a partir do ano de 2018, quando foram gastos mais de 22 mil milhões de dólares. Para efeitos de comparação, nesse mesmo ano, França gastou cerca de 50 mil milhões, o Reino Unido 60, Espanha 13 e Portugal 3 (NATO, 2019: 7).

Figura 1 – Turkey Military Expenditure (1953-2018)



Fonte: Trading Economics (s.d)

As opções políticas e estratégicas da Turquia têm levado a um afastamento notório das autoridades turcas em relação à ligação com os países e organizações do Ocidente, incluindo a UE. Depois de anos de negociações para a integração no espaço europeu, o esfriamento atual levou o Presidente Erdogan a demonstrar a sua desilusão em relação a este processo, o que tem levado ao cada vez maior afastamento em relação à UE. A gestão das migrações criou um novo ponto de clivagens entre as partes, com os líderes europeus, em particular a diplomacia francesa, a acusarem o presidente turco de usar a questão das migrações como arma política, para reclamar um reforço da ajuda financeira enviada por Bruxelas para Ancara, como forma de apoiar os migrantes estacionados na Turquia, que pretendem vir para a Europa. Apesar das instituições europeias, com destaque para o atual responsável pela Política Externa e de Segurança, Josep Borrell, e da própria Alemanha e Itália procurarem mediar este diferendo, as relações de tensão

¹⁰ Tal como foi referido por Tim Marshall, para a NATO, a Turquia é um país-chave, porque controla as entradas e saídas para e do Mar Negro, através do Estreito do Bósforo, impedindo assim o acesso da frota russa do Mar Negro de ter acesso ao Mar Mediterrâneo (Marshall, 2017: 155).



(históricas) com outros Estados-membros, nomeadamente a Grécia e o Chipre, não tem facilitado este processo.

No atinente aos EUA, essas mesmas relações têm sido marcadas de igual modo por grandes tensões, desde o início do conflito do Iraque, ressoando ainda na Turquia o incidente de 4 de julho de 2003, quando forças norte americanas realizaram uma ação na cidade de Sulaymaniyah (Nordeste do Iraque), tendo capturado 11 militares turcos, pertencentes às operações especiais. O tratamento dado aos militares turcos, tendo-lhe sido confiscados os seus equipamentos e tapadas as cabeças, foi visto como um grave incidente diplomático. A par desta questão, a recusa americana de fornecer tecnologia militar a Ancara, a exemplo dos mísseis para defesa aérea Patriot, levou à compra da Turquia dessa capacidade à Rússia, o que tem gerado, como vimos anteriormente, grande clivagens no seio da NATO (Johnson & Gramer, 2019). Também a condução de uma política externa cada vez mais ativa, procurando retomar as zonas de influência ocupadas pelo império otomano (Colborne & Edwards, 2018) (Ayoob, 2020), tem afastado um entendimento no plano da relação com a NATO e com os restantes aliados. A intervenção turca nos conflitos da Síria e da Líbia constituem dois dos diversos exemplos referentes a este aspeto.

Decorrente da importância da Turquia para a NATO e das muitas relações de tensão atuais, a materialização de grande parte das recomendações propostas pelos peritos apenas poderá ser viável quanto se verificar uma reaproximação turca ao Ocidente. Nesse sentido, a imposição de sanções por parte dos EUA e a falta de consenso em relação à gestão das migrações e as disputas que ocorrem no Mediterrâneo Ocidental que opõem a UE à Turquia nas disputas de áreas de soberania, entre outros pontos, dificultam esse mesmo entendimento e consequentemente a coesão e a credibilidade da NATO. Entende-se neste contexto a sugestão do relatório que temos vindo a examinar do estabelecimento de um "Código de Conduta" que poderá definir de forma mais detalhado o que é ou não aceite no quadro comportamental dos aliados.

Para além da questão da Turquia, a relação da NATO com a UE afigura-se de igual modo vital para a materialização da ambição política das recomendações identificadas no documento "NATO 2030". Em primeiro lugar, pelo papel que a UE poderá/deverá ter enquanto mediador nas relações com a Turquia, decorrente da proximidade geográfica, da relação histórica e dos interesses económicos. Apesar das disputas existentes, esta relação de aproximação já foi uma realidade, a exemplo do que aconteceu em grande parte das últimas duas décadas na região dos Balcãs Ocidentais, onde a Turquia integrou inclusivamente o seu contingente militar na missão da UE na Bósnia e Herzegovina (EUFOR). O reforço da cooperação entre a UE e a Turquia servirá certamente para também aproximar politicamente Ancara da NATO. Esta estratégia de aproximar e integrar a Turquia na UE, no sentido de promover a sua europeização, foi inclusivamente patrocinada, durante anos, pelos EUA, com a motivação principal que essa integração seria benéfica para "o modo de estar" da Turquia na NATO (Önis & Yilmaz, 2005) (Kivanc *et al*, 2014: 1697).

Em segundo lugar, pela partilha das responsabilidades entre as duas organizações, impedindo redundâncias na atuação, através da exploração das capacidades distintivas de cada uma delas e da partilha de espaços geográficos. Apesar de dever ser reconhecido que uma parte das ameaças identificadas são de carácter global e multidomínio,



requerendo por isso o seu combate uma abordagem integral dos instrumentos, da comparação entre o documento aqui discutido e a estratégia global da UE, aprovada em 2016 e atualizada ao longo dos últimos anos, resultam claras áreas de interesse comum, em particular em relação às questões das migrações, do terrorismo, das ameaças a Sul, da assertividade a Leste. A discussão em torno da autonomia estratégica da UE, em domínios como a economia, a saúde e sobretudo na segurança e na defesa, deve, pois, ser clarificada e, na perspetiva do documento, ser estabelecida de forma a conduzir ao reforço mútuo das duas Organizações e não à sua competição mútua.

O estabelecimento da Cooperação Estruturada Permanente e dos programas e estruturas a esta ligados, a exemplo da coordenação da revisão anual sobre Defesa (CARD - *Coordinated Annual Review on Defence*) e da Agência de Defesa Europeia (EDA), deve ser entendido como uma forma de contribuição dos Estados-membros da UE para a NATO. Este ponto não é novidade, tendo em conta o esforço permanente das instituições europeias para procurar identificar e explicar os desenvolvimentos europeus no âmbito da Defesa. Sendo certo que, desde a sua criação, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a correspondente Política Comum de Segurança e Defesa, a segunda fazendo parte da primeira, têm gerado grande debates na relação com a NATO e com os EUA. Neste ponto, importa identificar duas visões distintas que têm ocupado grande parte dessa mesma discussão.

Tendo em conta o cada vez maior empenhamento da UE em termos externos, em missões e operações de gestão de crises, a primeira corrente defende a autonomia da UE, identificando como necessidade o reforço da sua capacidade de atuação em regiões de interesse estratégico, sublinhando que a UE só começará a ser levada a sério como ator de segurança quando desenvolver novas capacidades operacionais, para salvaguardar os interesses europeus, incluindo o emprego de forças militares europeias (Leonard e Rottgen, 2018). Para esta corrente, a prossecução dos interesses específicos da UE não é feito em antinomia com a NATO a as capacidades desenvolvidas servem até o reforço das suas capacidades militares dado o compromisso dos Estados-membros com a aliança transatlântica. A segunda corrente sublinha que uma Europa mais "musculada" pode pôr em causa a própria NATO, se for desenvolvida em contraponto com os EUA receando que o incremento de capacidades europeias e a autonomia estratégica possam condicionar a relação transatlântica (Boniface, 2016:102).

A relação com os EUA e com a NATO, a par da identificação das ameaças ao espaço europeu, constituem por isso os pontos críticos da autonomia estratégica da UE. Durante a Guerra Fria, o desenvolvimento de capacidades europeias foi, por regra, visto pelas diversas administrações norte-americanas como reforço das próprias capacidades da NATO. Ou seja, para os americanos a existência de uma capacidade militar europeia efetiva foi considerada como benigna, desde que a mesma fosse feita no quadro da NATO.

A emergência da PCSD no final da década de 1990 levantou a questão da cultura militar, de defesa e de segurança da UE, distinta do domínio da NATO e dos EUA (Helly, 2018: 13). A criação deste novo caminho europeu foi vista por alguns como o eco das divergências entre os EUA e alguns Estados-membros da UE, a exemplo da que ocorreu no final de 1997, quando a administração Clinton procurava aumentar a pressão exercida sobre Bagdad. Nesta mesma altura, a França juntou-se à Rússia e à China no veto às propostas norte-americanas apresentadas ao Conselho de Segurança (Kagan, 2003:53).



O ponto de viragem do ceticismo americano em relação ao desenvolvimento militar europeu, pelo menos em termos públicos, aconteceu durante a gestão do conflito do Iraque, em 2003, momento em que vários países europeus decidiram não acompanhar os EUA na invasão ao Iraque de Saddam Hussein. Nessa altura, a administração de George W. Bush tomou consciência que uma UE mais forte seria um parceiro menos colaborante, condicionando a política externa americana e a própria NATO (Ghez e Larrabee, 2009).

Em termos europeus, a França, através dos seus sucessivos presidentes (já desde o general de Gaulle)¹¹, tem mantido em geral uma linha política em apoio do reforço da autonomia estratégica europeia. No entanto, tal como foi sublinhado por Boniface (2016: 101), a natureza mais franco-francesa que franco-europeia deste projeto contribuiu para que fosse visto, dentro e fora da Europa, como visando mais substituir a hegemonia americana pela influência francesa, do que desenvolver um verdadeiro projeto europeu. Para os restantes parceiros europeus, em particular para a Alemanha, existiu sempre o receio de alguma arrogância francesa e da vontade de substituir os americanos sem ter os meios necessários para tal.

Para a visão francesa, que tem sido a “testa de ponte” para a autonomia estratégica, a UE tem de se tornar uma entidade estratégica autónoma de modo a estar preparada para a eventual retirada ou desinteresse dos Estados Unidos, mais preocupados com a Ásia, cujas forças militares não vão permanecer para sempre no centro do continente europeu. (Bozo, 1998). A França e outros membros da UE nunca se sentiram confortáveis com a falta de liberdade de ação da UE, por estar substancialmente dependente da NATO (Ghez e Larrabee, 2009).

Durante largos anos, foi o Reino Unido que liderou as resistências dentro da UE em relação à autonomia estratégica, defendendo uma visão próxima dos EUA, preferindo manter o *status quo* da Europa em relação a esta matéria. Quando, em 2003, foi proposto (pela Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo) o estabelecimento de uma Europa da Defesa e de um Comando Operacional na cidade de Tervuren, o Reino Unido considerou que esta ação não só duplicava os existentes na NATO (nomeadamente o SHAPE), mas podia ser visto como uma duplicação desnecessária da Aliança e colocar em perigo o papel da NATO como “pedra angular” da segurança europeia (Duke, 2018: 25-26).

Estas resistências de Londres foram acompanhadas por diversos Estados-membros, para quem a garantia de defesa deve recair na NATO e nos EUA, a exemplo de Portugal, Dinamarca, Holanda e Itália. Para estes Estados, a autonomia europeia e uma reorientação da PESD duplicativa da Aliança pode desenvolver um sentido antiamericano. Esta visão “atlantista” da Segurança e Defesa Europeia foi reforçada aquando do alargamento da UE a leste, concretizado em 2004 e 2007, através da integração de dez novos Estados-membros¹², outrora sob influência do bloco soviético, para quem o reforço

¹¹ Para a França, o projeto europeu é, em grande medida, filho de um desejo francês de conter a Alemanha e, também de criar um contrapeso para os EUA (Bongiovanni, 2012: 22). Na incerteza em torno do fim da Guerra Fria, a França encontrou a concorrência dos Estados Unidos para uma posição de liderança na nova Europa. Paris cada vez mais se ressentia em relação às tentativas dos EUA para preservar ou até mesmo aumentar a sua influência sobre a segurança europeia. Mitterrand foi hostil a qualquer expansão nas tarefas atribuídas à NATO, que via como um instrumento para o domínio da América (Grant, 1996: 59-60). A criação de uma identidade de segurança europeia é por isso vista como um meio para desafiar o domínio dos Estados Unidos na Europa (Menon, 1996:5).

¹² Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslovénia e Eslováquia.



da liderança da PCSD pode significar um enfraquecimento da NATO (Ghez e Larrabee, 2009) (Faleg, 2017: 137).

Além destas questões, durante os últimos anos, sobretudo a partir da administração Clinton (apesar do assunto ter assumido uma maior visibilidade no período em que Donald Trump esteve à frente da Casa Branca), que os americanos têm reclamado um maior investimento por parte dos Europeus no setor da defesa, reclamando que esse mesmo investimento atinja, no mínimo, os 2 % do Produto Interno Bruto (PIB), no contexto da NATO. A partilha do esforço, o designado *burden-sharing*, tem sido por isso um dos pontos mais centrais nas relações, de tensão, entre os dois lados do Atlântico.

Importa, por isso, que a UE demonstre uma maior disponibilidade para contribuir para o setor da defesa, gastando de forma mais racional e procurando coerência nos seus investimentos, e que a nova administração norte-americana dê um sinal dessa mesma vontade, o que contribuiria para retomar o sentido estratégico da relação entre os dois blocos. Dessa forma, a centralidade do discurso deixaria de estar focada em torno do *burden-sharing*, para um novo conceito de responsabilidade partilhada (*responsability-sharing*) entre a NATO e a UE. Esta mudança de abordagem exige a montante um realinhamento dos documentos estratégicos e das visões das respetivas visões, no sentido de partilhar campos de atuação e espaços geográficos consentâneos com os instrumentos e com as respetivas capacidades. Este esforço de gerar interdependências e relações de cooperação entre a NATO e a UE daria vantagens a ambas organizações para combater as ameaças que afetarão os espaços europeus e norte americano.

Considerações finais

O documento NATO 2030 constitui uma importante orientação para o próximo documento estratégico da Aliança Atlântica. Porém, deve ser enfatizada a importância que é atribuída às questões internas, relacionadas com os mecanismos de decisão interna em termos políticos e para a procura do reforço dos fóruns de consulta entre aliados, com o intuito de atribuir maior coesão e credibilidade à NATO. Nesse sentido, apesar de ser identificado um leque muito alargado de desafios que a Organização deve ser capaz de enfrentar externamente, as recomendações dependem em grande parte deste contexto interno.

A NATO, como outras organizações, atravessa hoje uma das maiores crises da sua história, que pode inclusivamente pôr em causa a sua própria sobrevivência. As questões transatlânticas bem expressas nos últimos anos, o afastamento de alguns aliados de normas e atitudes políticas há longo tempo interiorizadas, podem levar à ausência de uma visão estratégica comum, ou mesmo da perceção de um destino comum, contribuindo, pois, para esta visão pessimista em relação aos próximos tempos. O proposto reforço do instrumento político para atuação em termos externos, assim como a maior capacitação do instrumento militar, apenas parecem alcançáveis se a coesão política indispensável for alcançada. Nesse sentido, o documento é (talvez demasiado) ambicioso, tendo em conta que a aplicação das recomendações se configura, no atual contexto, de difícil aplicação.

Para que seja ultrapassada mais esta crise, importa concretizar não só uma reaproximação à Turquia, o que no atual contexto se mostra muito difícil, atendendo ao agravamento das sanções impostas e às disputas territoriais que mantém com alguns



dos membros da NATO (e da UE). De igual modo, o caminho de uma maior aproximação à UE, através da partilha de responsabilidades demonstra ser uma inevitabilidade, pois ao mesmo tempo que não fará sentido uma Europa sem o contributo da NATO, o mesmo é válido quando falamos da dependência (política) da NATO em relação aos europeus. Por último, importa mudar a narrativa dos princípios democráticos, enquanto pilar estrutural da aliança, direcionando esses mesmo discursos para as questões das ameaças ao espaço euro-atlântico, estas sim raízes de identificação das comunidades de segurança.

Referências Bibliográficas

- Adler, E. & Barnett, M. (Eds.) (2000). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ayoob, M. (2020, 22 agosto). Return of the Empire: Why Erdogan Wants to Resurrect the Ottoman State. *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/feature/return-empire-why-erdogan-wants-resurrect-ottoman-state-167404>
- Barkey, H. Dec. 29 (2020, 29 dezembro). Why There's No Easy Solution to the U.S.-Turkey Dispute Over the S-400. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29319/for-nato-turkey-s-400-crisis-has-no-easy-solutions>
- Carnegie Europe, (2020, 03 dezembro). NATO in 2030: Adapting to a New World. Jens Stoltenberg keynote address. <https://carnegieeurope.eu/2020/12/03/nato-in-2030-adapting-to-new-world-event-7496>
- Colborne, M. & Edwards, M (2018, 22 de junho). Erdogan Is Making the Ottoman Empire Great Again. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2018/06/22/erdogan-is-making-the-ottoman-empire-great-again/>
- Daehnhardt: (2011). A Alemanha. Em: Maria Raquel Freire. *Política Externa trabalho e investigação. As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. (pp. 55-75) DOI:http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0086-4_2
- Deutsch, Karl W. *et al.* *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New York: Greenwood, 1969a.
- Deutsch, Karl W. *Nationalism and Social Communication: Na Inquiry into the foundations of Nationality*. The MIT Press: Cambridge, 1969b.
- Faleg, G. (2017). *The EU's Common Security and Defence Policy Learning Communities in International Organizations*. Palgrave Macmillan DOI 10.1007/978-3-319-41306-8_1
- Gaspar, C. (2017). *A Balança da Europa*. Obidos: Alêtheia Editores
- Gumrukcu, T. (2020, 14 de dezembro). Turkey condemns 'unjust' U.S. sanctions, threatens response. <https://www.reuters.com/article/us-usa-turkey-sanctions-erdogan/turkey-condemns-unjust-u-s-sanctions-threatens-response-idUSKBN2802EC>
- Hobsbawm, E. (1996). *A Era dos Extremos. História breve do Século XX 1914-1991* (1.^a Edição). Lisboa: Editorial Presença



Johnson, k. & Gramer, R. (2019, 19 de julho). Who Lost Turkey?. <https://foreignpolicy.com/2019/07/19/who-lost-turkey-middle-east-s-400-missile-deal-russia-syria-iraq-kurdish-united-states-nato-alliance-partners-allies-adversaries/>

Kaplan, L. (1961). NATO and Adenauer's Germany: Uneasy Partnership. *International Organization*, 15(4), 618-629. Retrieved January 5, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/2705555>

Karl Deutsch *et al*, Political Community and the North Atlantic Area: International Organizations in the Light of Historical Experiences (Princeton: Princeton University Press, 1957)

Kiraca, Z., Kismanb, Z., Kirac, Z., Zulfukar, K, Sofronie, B. & Orha, A. (2014). The United States of America Effect on Turkey – European Union Relations. *Procedia Economic and Finance* 15 1697-1703.

Marcos, D. (2014) Between the Atlantic and the Empire: NATO as a framework for Portuguese–American relations in early Cold War (1949–1957), *Journal of Transatlantic Studies*, 12:3, 324-341, DOI: 10.1080/14794012.2014.928068

Marshall, T. (2017). *Prisioneiros da Geografia*. Porto Salvo: Desassossego.

Matsaberidze, D. (2015). Russia vs. EU/US through Georgia and Ukraine. *Connections*, 14(2), 77-86.

NATO, (s.d.). Origens: NATO Leaders. https://www.nato.int/cps/us/natohq/declassified_137930.htm#top

NATO (2008, 3 de abril). Bucharest Summit Declaration. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm

NATO (2019, 25 junho). Defense Expenditures of NATO Countries (2012-2019). Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_pr2019-069-en.pdf

NATO (2020, 25 de novembro). NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

Önis, Z., & Yilmaz, S. (2005). The Turkey-EU-US Triangle in Perspective: Transformation or Continuity? *Middle East Journal*, 59(2), 265-284. Retrieved January 6, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/4330128>

Petrova, & Aydin-Düzgit (2021, 5 janeiro). Democracy Support Without Democracy: The Cases of Poland and Turkey. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/2021/01/05/democracy-support-without-democracy-cases-of-poland-and-turkey-pub-83485>

Teles, Patricia Galvão. (2017). Conjuntura Internacional. *Revista Janus*. (pp. 16-17)

The Economist (2019, 7 de novembro). Transcript: Emmanuel Macron in his own words (French). The French president's interview with The Economist.



<https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-french>

Trading Economics (s.d). Turkey Military Expenditure (1953-2018).
<https://tradingeconomics.com/turkey/military-expenditure>

O PAPEL DAS INDÚSTRIAS CULTURAIS E CRIATIVAS NA DIPLOMACIA CULTURAL E O *SOFT POWER* ENTRE A CHINA E A UNIÃO EUROPEIA

SILVIA MARÍA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

silviamaria.gonzalez@gmail.com

Doutorada em Lazer e Desenvolvimento Humano pela Universidade de Deusto. Mestre em Direito Civil e Comercial pela Universidade de Xiamen. Trabalha em Segurança e Saúde Ocupacional: Prevenção de Riscos Ocupacionais na Câmara de Comércio Espanhola e em Gestão de Projetos de Lazer: Turismo, Cultura e Desporto na Universidade de Deusto (Espanha). Especialista em Gestão Cultural local pela Universidade de Deusto e em Direito Internacional pela Academia de Direito Internacional de Xiamen. Escreveu artigos internacionais e tem trabalhado na Universidade de Deusto, CiCtourgune, DuPont e Universidade de Oviedo. Atualmente é consultora *freelance* e investigadora em diversos projetos europeus. As suas áreas de interesse são *branding* urbano, diplomacia cultural, política cultural, gestão cultural, gestão e comunicação de eventos, gestão do turismo, indústrias criativas e culturais e cooperação.

Resumo

O presente artigo analisa os diferentes termos usados na diplomacia pública e as relações simbióticas que unem a União Europeia e a China através da cultura, mobilidade, diplomacia cultural e *soft power*. A primeira parte do artigo analisa os principais tratados e acordos firmados entre os dois continentes no campo cultural e justifica a mobilidade como motor para fortalecer as relações entre os países. O objetivo principal e eixo central do artigo é investigar os papéis desempenhados pelas indústrias culturais e criativas no campo das relações internacionais e da diplomacia entre a União Europeia, Espanha e China através de um estudo de caso: uma análise dos artistas chineses em residências espanholas. As metodologias utilizadas são análises qualitativas e quantitativas assentes em entrevistas aprofundadas a artistas chineses, inquérito às residências artísticas e mapeamento de Sistemas de Informação Geográfica (SIG). A última parte do artigo avança algumas reflexões e conclusões sobre a correlação e relevância das indústrias culturais e criativas na diplomacia cultural ou mobilidade entre países, o *soft power* e a imagem de um país no estrangeiro.

Palavras-chave

Diplomacia cultural, China, Espanha, União Europeia, *soft power*, indústrias culturais e criativas, sociedade da informação

Como citar este artigo

Fernández, Silvia María González (2021). O papel das indústrias culturais e criativas na diplomacia cultural e o *soft power* entre a China e a União Europeia. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.3>

Artigo recebido em 21 Novembro 2019 e aceite para publicação em 24 Setembro 2020





O PAPEL DAS INDÚSTRIAS CULTURAIS E CRIATIVAS NA DIPLOMACIA CULTURAL E O *SOFT POWER* ENTRE A CHINA E A UNIÃO EUROPEIA¹

SILVIA MARÍA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Introdução

As indústrias criativas desempenham um papel importante na criação, transformação e definição do conhecimento (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OECD], 2018).

Zallo (2003) referiu que, do ponto de vista geográfico, os territórios agem por meio do poder de influências concêntricas. Nessa perspetiva, podemos entender que as grandes superpotências se aglutinam em territórios e países, puxando os cordões da comunicação em todo o mundo, mas sem perder de vista a identidade e as pessoas locais. Os espaços que não são macro cidades têm direito a permanecer nos seus locais com a sua história, cultura, cidadãos e tradições, dando um apoio forte às suas vidas. A privatização das indústrias públicas e a desregulamentação dos canais de comunicação tornaram os processos de inovação mais competitivos, cooperativos e globalizados. Consequentemente, uma sociedade justa deve ter diversidade, mantendo a sua própria identidade cultural e economia. A diversidade cultural é tão necessária para a raça humana quanto a diversidade biológica o é para os organismos vivos. Nesse sentido, torna-se património cultural da humanidade e deve ser reconhecido pelas gerações presentes e futuras (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura [UNESCO], 2001). Por esses motivos, a tolerância, diversidade e comunicação entre culturas e países são necessárias para a cooperação internacional e a manutenção de boas relações entre os países. A cultura está ligada à diplomacia cultural e ao *soft power* devido à necessidade de coexistência das diferentes comunidades, territórios e nações da nossa aldeia global. As novas tecnologias e comunicações tornam-nos mais próximos a cada dia. As análises da diplomacia cultural e da diplomacia *soft* fornecem-nos uma ferramenta para melhorar as relações internacionais e alcançar os objetivos dos países. Nesta seção, analisamos os conceitos de cultura, diplomacia cultural e *soft power* para compreender as relações internacionais. Esses elementos estimulam a comunicação e o diálogo entre países. As indústrias culturais e criativas formam um modelo de massa que mexe com as consciências através dos seus padrões e canais de comunicação. A cultura mostra realidades à comunidade por meio de histórias, *storytelling* e *performances*. Expressa desafios, conflitos e ideologias da sociedade. Estamos imersos num mundo onde coexistem diferentes perspetivas, opiniões e pessoas. Nesse sentido,

¹ Artigo traduzido por Carolina Peralta.



as indústrias culturais e criativas são uma ponte e um nó de conexão para construir relações entre países e lugares que reflitam as sociedades. Assim, a diplomacia *soft* é uma ferramenta para gerar admiração, prestígio e valores da identidade local e nacional, oferecendo um caminho a percorrer. As novas tecnologias mudaram a forma como as relações diplomáticas são criadas e a nova diplomacia pode agora chamar-se “diplomacia digital” porque surgiram novos canais, atores e públicos, modificando as relações governamentais clássicas. O substrato cultural confere prestígio e influência no estrangeiro, impulsionando uma cooperação rápida. A China lidera a economia cultural e criativa para ganhar prestígio e poder económico em todo o mundo e a Europa é pioneira neste setor. Por esta razão, o poder dos intangíveis para criar relações amigáveis e económicas é frequentemente subestimado. No entanto, as indústrias culturais e criativas oferecem a oportunidade de retratar a imagem de um país no estrangeiro e construir relações internacionais. Governos locais, universidades e outras instituições devem investir nesta área estratégica de comunicação em todo o mundo.

A cultura como ferramenta de diálogo entre civilizações

A UNESCO define “cultura” como “o conjunto de características espirituais, materiais, intelectuais e emocionais distintas da sociedade ou grupo social que abrange, além da arte e literatura, estilos de vida, formas de viver em conjunto, sistemas de valores, tradições e crenças” (UNESCO, 2001). A cultura é uma ferramenta para criar o diálogo entre as comunidades, fortalecendo a coesão social, a paz social e o desenvolvimento económico. A diplomacia cultural é o mecanismo usado para comunicar entre diferentes culturas. Implica intercâmbios culturais entre comunidades ou países para promover a cultura nacional. As pessoas usam a cultura como uma carta de apresentação para gerar admiração, poder, se apresentarem ou promoverem o entendimento em países estrangeiros. Cummings (2003) descreveu a diplomacia cultural como um conjunto de ideias, informações e intercâmbio de arte entre nações e locais que tem o objetivo de estimular o entendimento mútuo. Para outros investigadores (Belanger, 1999; Kim, 2011), a diplomacia cultural é estudada como uma estratégia de comunicação internacional para produzir impactos e mudanças na opinião pública nos países do Terceiro Mundo. Por essas razões, o conceito de cultura e diplomacia pública assenta no significado de poder. Joseph Nye (2008) combinou os conceitos de poder e cultura e denominou-o “soft power”. O *soft power* tem, por exemplo, a capacidade de alcançar objetivos próprios e persuadir os outros a fazer algo que de outra forma não fariam. O conceito transmite persuasão e também influência. A diplomacia cultural foi criada no final da Guerra Fria. A hostilidade e inimizade entre os países surgem de mal-entendidos e ignorância. O Conselho Científico de Política Governamental da Holanda (1987) declarou que a eliminação desses mal-entendidos promoveria a paz em todo o mundo. As condições para a geração de *soft power* num país são valores, ideias, projetos relacionados com a cultura e a credibilidade do país, conforme demonstrado pelo seu comportamento (Snow, 2009). Os atores envolvidos neste processo sempre foram os estados, mas as novas tecnologias de informação e comunicação trouxeram outros atores não governamentais, como universidades, organizações científicas, instituições culturais, *think tanks*, associações, organizações não governamentais, o setor empresarial, artistas e sociedades civis.



Anholt (2010) argumentou que a Nova Diplomacia Pública é gerida pelas quatro áreas estratégicas de governança, inovação, competitividade e internacionalização. Todas essas áreas são responsáveis pela gestão holística de um país. De acordo com esse especialista, a diplomacia pública mudou porque as comunicações e as redes mudaram. Canais e públicos mudaram, portanto, no cenário internacional.

Neste sentido, a comunicação é essencial. As pessoas e entidades são responsáveis por tecer uma nova diplomacia pública, interação pessoa-a-pessoa (diplomacia civil) e intercâmbios culturais entre o governo educacional e os cidadãos. Manfredi (2012) observou que uma relação sinérgica surge entre esses três conceitos que envolvem todos os intervenientes, coordenada por uma estratégia internacional de *branding* do país. O intercâmbio cultural envolve não apenas a cultura de um país, região ou cidade, mas também o seu conhecimento, ciência, pesquisa e desenvolvimento, pensamentos e valores. É também a construção do trabalho em rede entre todos os atores da sociedade e a coordenação de todos os atores dentro e fora do país. Estay Rodríguez (2009) destacou que o *soft power* oferece um método indireto para atingir um objetivo internacional por meio de prestígio, valores, prosperidade e economia. Promove a cooperação em países terceiros e ajuda os países a unir forças e a desenvolver-se juntos. O Instituto Confúcio da China está a envidar esforços relativamente às questões culturais assentes numa base ideológica que envolve o Confucionismo, o Taoísmo e o Budismo. Mejía Mena (2015) observou que todos esses esforços apostam em refletir a cultura mundial, a imagem e o poder para manter a paz entre os Estados. Fatores como reputação, atrações turísticas, produções musicais, cinema, exportação de moda, qualidade de vida, gastronomia, investimento estrangeiro e valores (incluindo democracia, liberdade, mobilidade social e política externa) ajudam a reforçar o poder contra outros países. Estay Rodriguez (2009) refere que as características do *soft power* são cultura, democracia, linguagem, ajuda e cooperação, produção de cinema e ciência. O *soft power* de um país reflete-se na credibilidade e no prestígio das suas instituições e marcas. Nessa linha, nova diplomacia pública é um termo difuso. Pode ser diplomacia digital. Diplomacia digital é um novo termo que surgiu com as novas TICs, e com as redes sociais como o Twitter e o Facebook (Pohan, Pohan, & Savitri, 2016), que têm o poder de atingir distinta audiências e públicos. De acordo com Park, Chung e Park (2019), *big data* é uma ferramenta importante para medir e avaliar a influência das redes sociais nas questões diplomáticas. Atualmente, todos os atores envolvidos na gestão da marca do país são responsáveis pela diplomacia cultural e pública. Eles podem influenciar e participar nas decisões nacionais. As indústrias culturais e criativas têm uma influência importante na difusão e geração de novos públicos. Os processos comunicativos tornam-se mais horizontais e, portanto, têm um papel ativo nas relações diplomáticas e na diplomacia *soft*. Al-Muftah, Weerakkody, Rana, Sivarajah e Irani (2018) argumentam que o termo "e-diplomacia" é semelhante a "diplomacia digital" e que as TICs constituem uma ferramenta básica para promover transparência e governo aberto, reduzir a complexidade operacional e melhorar as interações entre países. Nesse sentido, cultura e turismo são conceitos sinérgicos que envolvem as comunidades para definir as suas identidades (Baranowski *et al.*, 2019) e promovê-las no exterior. A diplomacia cultural é canalizada por diferentes agentes e instituições, e envolve atores diversos. Na maioria dos países, a diplomacia cultural é canalizada por embaixadas porque elas têm uma rede mundial e podem trabalhar rapidamente. Porém, hoje em dia, a cultura é administrada



por governos regionais, cidades e conselhos, e o setor criativo trabalha com diversos canais e atores, não apenas através de embaixadas. As redes sociais são vitais para a diplomacia pública e a diplomacia digital usa-as para promover a imagem de um país no estrangeiro. O mesmo sistema, igualmente um elemento de divulgação de informação, é muito utilizado em assuntos imediatos, alertas consulares e comunicação entre consulados. Temos todas as ferramentas para viver num mundo global, mas a cultura também funciona localmente - eventos locais são publicados localmente.

Na Europa, podemos destacar elementos como cultura, língua, arte, literatura, música, moda e gastronomia como valores europeus. Elementos adicionais influenciam o poder político, tais como o investimento em cultura política estrangeira e desenvolvimento de democracia pública, línguas, Prémio Nobel de Literatura, turismo e qualidade de vida. Nesse sentido, é necessário um debate público sobre a política de imagem, levando em consideração o papel do *soft power* e as reais perceções que os cidadãos têm do seu país.

Europa e China: principais desafios culturais

Nye (2008) sublinha que a ferramenta *soft power* da Europa confere-lhe uma capacidade extraordinária para colocar desafios. A União Europeia e a China estabeleceram relações diplomáticas em 1975, através do Tratado de Comércio e Cooperação da União Europeia e da China, ratificado em 1985 (Morgan & Tuijnman, 2009), e sete outros tratados juridicamente vinculativos (Comissão Europeia, 2012). A China também tem vindo a desenvolver os seus regulamentos e legislação desde que se tornou membro da Organização Mundial do Comércio em 2001 (OMC, 2013).

A China foi um dos principais atores na construção política documentada pela Convenção sobre a Diversidade das Expressões Culturais, adotada pela UNESCO em 2005 e dedicada ao reconhecimento internacional das funções específicas dos bens e serviços culturais. Esta convenção também foi adotada para legitimar os direitos dos estados de adotar políticas nos setores culturais e criativos (Aylett, 2010).

Existem muitas oportunidades de investimento, especialmente com as tendências das redes sociais, mas ainda existem muitos mal-entendidos interculturais (Centro de PME da EU, 2014). A Europa quer participar no mercado chinês, mas ambas as partes devem manter um diálogo produtivo para apoiar o desenvolvimento e promoção das indústrias culturais e criativas em ambos os mercados - Os intercâmbios culturais entre a Europa e a China baseiam-se em acordos de cooperação bilateral.

As políticas culturais para os estados membros da União Europeia são administradas localmente por uma rede política que une os ministérios de assuntos políticos, cultura e comércio dos governos. Atualmente, um relatório recente da Comissão Europeia menciona algumas ações para fortalecer os laços através da cooperação estratégica "Os compromissos e interesses comuns da UE e da China no desenvolvimento sustentável global e a Agenda 2030 apresentam oportunidades para uma cooperação mais estreita, inclusive em países terceiros. Há uma necessidade real de estabelecer parcerias e fornecer os recursos significativos necessários para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" (Comissão Europeia, 2019: 2).



Tabela 1 - Cooperação e acordos culturais entre a União Europeia e a China

ANO/LOCAL	ORGÃO	DOCUMENTO
2006	Conselho de Assuntos Internacionais (Bruxelas).	Acordo de cooperação com a China para promover a estabilidade com a Ásia, incluindo ASEAN e ASEM.
2008. Pequim 2009. Copenhaga 2010. Xangai	Institutos Nacionais de Cultura da União Europeia (EUNIC) China.	Terceiro diálogo europeu-chinês sobre cultura.
2011. Pequim	Ministério do Comércio e Cultura, apoiado pelo Projeto de Comércio UE-China (2) (EUCPT 2).	Mesa-redonda.
2011. Shenzhen	Comércio UE-China de serviços criativos.	Conferência sobre comércio.
2012. Chengdu	Comissão Europeia e Fundação Guanghua.	Diálogo UE-China sobre política de juventude.
2012. Pequim	UE-China. Comissão Europeia e Ministério da China.	Diálogo de alto nível UE-China de Pessoas para Pessoas.
2012. Pequim	DG Educação e Cultura, Comissão Europeia e Ministério da Cultura Chinesa.	Fórum de alto nível.
2013.	16ª Cimeira UE-China.	Programa estratégico de cooperação cultural.
2013. Hangzhou	Congresso Internacional de Cultura para o Desenvolvimento Sustentável.	Documento sobre questões de cultura e desenvolvimento.
2015.	Declaração Conjunta da Cimeira UE-China de 2015.	Cooperação UE-China
2019. Bruxelas	Declaração Conjunta da Cimeira UE-China.	Relações bilaterais
Outros: Agenda Europeia para a Cultura, 2007; Media Mundus; Relatório do Parlamento Europeu em 2009, Livro Verde elaborado em 2010.		

Fonte: Da autora (2019)

Em relação às indústrias culturais e criativas por subsectores, existem poucos tratados entre os dois continentes:

Destacam-se os seguintes:

- "Tratado de Pequim sobre performances audiovisuais". O Tratado foi elaborado para ajudar os artistas audiovisuais - atores de televisão e cinema, músicos, dançarinos e outros - muitos dos quais saltam de emprego para emprego em circunstâncias económicas precárias. O Tratado amplia os direitos relacionados com a performance dos trabalhadores audiovisuais, que podem traduzir-se em pagamentos de retransmissão mais elevados - um benefício especialmente crítico, já que muitas novas produções se encontram interrompidas devido à pandemia COVID-19. Foi assinado em abril de 2020².
- "Festival de Música e Arte Juvenil UE-China 2019" assinado em 27 de julho de 2019 em Zandhoven, no qual cerca de 100 jovens e artistas de folclore da Bélgica e da China se reuniram para apresentações musicais³.

² Disponível em: <https://www.natlawreview.com/article/beijing-treaty-audiovisual-performances-comes-force-china-today-april-28-2020>

³ Disponível e informação adicional em: http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/28/c_138265065.htm



Entre os principais eventos europeus realizados na China que refletem a diversidade e identidade dos diferentes países membros, destacam-se os seguintes (Smits, 2014): Rua da Europa (2005); Festival de Cinema da UE (2005), Concerto da Orquestra Juvenil da União Europeia (EUYO) em Pequim (2008); Exposição de Fotografia Olímpica da UE (2008); EU Extravaganza (2009); Encontros com a Europa (2010); Livro de fotografia (2010); UE na Expo Xangai (2010); Ano da Juventude UE-China (2011); Dias Abertos da UE (celebrados anualmente desde 2011); Europa no meu Coração 'Exposição de Arte Infantil' (2011); Ano do Diálogo Intercultural UE-China (2012); Ligações amorosas UE-China (2012); Exposição fotográfica e livro entre as pessoas da UE – China (2012); UE-China Perseguidores de Sonhos (2013); Conferência Sabor da Europa celebrada em Pequim em 2013; Festival Europeu de Vinhos e Gastronomia (2013); China nos meus Sonhos (2013); Festival de Cinema Online (2012 e 2014); Festival europeu de cultura de rua realizado em Pequim em 2019 e Festival de Música e Arte Juvenil UE-China 2019 na Bélgica mencionado no parágrafo anterior.

Negociações com Espanha

A China e a Espanha estabeleceram relações diplomáticas em 1973. Posteriormente, a Espanha executou o Plano Ásia-Pacífico para atender à necessidade de estabelecer um plano estratégico. Este plano foi posto em prática de 2005 a 2008 para fortalecer a presença espanhola na Ásia através de diálogos bilaterais, viagens e mobilidade de altos funcionários diplomáticos.

Em 2008-2012, foi assinado um acordo de cooperação científica e tecnológica entre a Espanha e a China. Ambos os países promoveram o intercâmbio de estudantes. Entre os acordos principais, destacam-se:

- Acordo de Cooperação Cultural, Educacional e Científica (7 de abril de 1981).
- Acordo de Cooperação e Desenvolvimento Económico e Industrial (15 de novembro de 1984).
- Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica. (5 de setembro de 1985).
- Acordo de Transporte Aéreo e Civil para evitar a dupla tributação e a perda de impostos (22 de novembro de 1990).
- Acordo de Estímulo Mútuo ao Investimento e sua Proteção (6 de fevereiro de 1992).
- Tratado de Assistência Judiciária em Matéria Civil e Comercial (5 de maio de 1992).
- Acordo de Cooperação Intergovernamental para punir o crime organizado (25 de junho de 2000).
- Declaração Conjunta entre a República Popular da China e o Reino de Espanha (15 de novembro de 2005).
- Em 2007, celebrou-se o ano da China em Espanha.
- Em 25 de setembro de 2014, foi assinado o acordo de coprodução de filmes entre os governos da Espanha e da China.



- Em novembro de 2015, foi celebrado o Festival de Dança de Guangdong, evento que surgiu em 2004, em Guangzhou. Este é um dos objetivos definidos pelo AC/E Asia Pacific 2015-2016⁴.
- Em 29 de janeiro, Íñigo Méndez de Vigo, Ministro espanhol da Educação, Cultura e Desporto, e Luo Shugang, assinaram com a China um acordo cultural para o período 2018-2021 nos seguintes setores: videogames, artes visuais, cinema, publicações, museus e direitos de autor⁵.

O papel das indústrias culturais e criativas nas relações diplomáticas entre a China, a Europa e a Espanha

As indústrias culturais e criativas desempenham um papel importante. Têm o poder de transformar e definir o conhecimento, bem como de desenvolver a economia global. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2013) afirmou que, entre 2002 e 2011, o comércio de bens criativos e culturais aumentou cerca de 8,8%. As indústrias culturais e criativas têm potencial para estimular a economia, criar empregos, apoiar a inovação e o empreendedorismo, ajudar na regeneração urbana e rural e promover o comércio. A definição de indústrias culturais e criativas surgiu nos campos da economia criativa e da propriedade intelectual. A criatividade é um motor para o desenvolvimento social e individual, bem como uma importante conexão para o crescimento económico competitivo na economia do conhecimento (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE], 2018).

As indústrias criativas na China

Li Shu-sheng (2012) destaca que a China usou o termo "indústria cultural" no livro "Dialética do Iluminismo", publicado em Amsterdão em 1947. Posteriormente, surgiu nas recomendações do governo central do Comité Central do Partido Comunista da China (PCC), "Décimo Plano Quinquenal de Desenvolvimento Económico e Social Nacional" em outubro de 2000. Em 2003, o Ministério da Cultura promoveu o apoio às indústrias culturais para o desenvolvimento deste termo como "atividades lucrativas para a produção de bens culturais e oferta cultural de serviços"(Zhu Zhenming, 2015).

A definição atual reconhece nove setores criativos: cultura e artes; imprensa e publicações, rádio, televisão e cinema; serviços de software, redes e computadores; exposições; comércio de arte; serviços de design; entretenimento; e outros serviços de suporte. Ambos os conceitos (indústrias culturais e criativas) são usados indistintamente. A China lidera a economia criativa. O Gabinete Nacional de Estatística da China (2008) informou que, em 2008, as indústrias culturais e criativas contribuíram com 50,32 bilhões de euros de valor agregado e 1,48% do emprego.

⁴ Disponível em: https://www.accioncultural.es/media/Default%20Files/activ/2015/grafica/AsiaPacífico_ACE.pdf

⁵ Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/70d1270b-1f68-44e2-8533-b273036d2d0d/Informe-Elcano-24-Relaciones-Espana-China.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=70d1270b-1f68-44e2-8533-b273036d2d0d>



A China passou por um desenvolvimento espetacular na economia criativa desde que o Governo Central posicionou esta indústria como uma área-chave para o desenvolvimento estratégico. Há uma mudança na orientação política de “feito na China” para “criado na China”. Além disso, o Ministério da Cultura tem como objetivo construir entre cinco e dez marcas na indústria do entretenimento. UNESCO (2013) sublinhou que Pequim é internacionalmente reconhecida pelo seu setor de design; empregou 250.000 pessoas e contribui com mais de 160.000 milhões de RMB para a economia. Os benefícios da indústria cultural aumentaram 25,8% e representam 2,75% do produto interno bruto. A meta de Pequim em 2016 era aumentar o valor acrescentado da indústria do entretenimento.

Smits (2014) observou que a China tem a seguinte infraestrutura para as questões culturais em países estrangeiros:

- Oitenta departamentos culturais nas suas embaixadas.
- Catorze centros culturais na China. O Ministro da Cultura anunciou que haveria 50 centros até 2020, incluindo um em Bruxelas, ao lado da Direção-Geral da Educação e Cultura (DG EAC) da Comissão Europeia, previsto para o final de 2014.
- Mais de 400 centros do Instituto Confúcio
- Quinze gabinetes de representação do Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional (CCPIT).

As cidades têm as suas próprias políticas para o desenvolvimento de intercâmbios culturais com países estrangeiros. As empresas públicas que administram os grupos de arte e artesanato estão envolvidas em missões culturais estrangeiras. A arte chinesa expandiu-se internacionalmente e criou tendências na Europa, adaptando-se a novas necessidades políticas e económicas. Para o mercado europeu, a China é um objetivo importante, oferecendo um vasto leque de exposições e um amplo intercâmbio entre os profissionais da área. As agências privadas e estrangeiras são canais importantes para promover atividades internacionais em artes visuais.

O mundo artístico ainda se está a adaptar à nova procura do mercado. Há escassez de ocupantes de empregos altamente qualificados com experiência em gestão e TIC. Os subsectores das indústrias criativas procuram a colaboração europeia neste domínio. O governo europeu está ansioso por trocar bens culturais e criativos na China. Na medida em que os temas não são delicados, a censura não é a principal desvantagem (Parlamento Europeu, 2009). Desde os tempos antigos, a arte tem sido usada como uma ferramenta para a diplomacia. As indústrias culturais e criativas constituem conexões importantes para as relações culturais e para a imagem de um país através da diplomacia *soft*. A diplomacia pública está focada em projetar a identidade de um país com o objetivo de fortalecer as relações internacionais (Melissen, 2005). As tendências neste campo concentram a cultura e as indústrias criativas em pequenos grupos ou nichos, a serem publicados internacionalmente e a mobilidade dos artistas constitui um motor fundamental para a comunicação entre os países e uma ferramenta para o entendimento mútuo.



Indústrias culturais e criativas na Europa

Os setores culturais e criativos estão no centro do programa Europa Criativa da União Europeia. As indústrias criativas também foram classificadas pela UNCTAD (2013) como o principal recurso para superar a depressão mundial. A definição de “economia cultural e criativa” tem sido polémica, gerando debates abertos e construtivos quanto às atividades que podem ser consideradas indústrias culturais e criativas e quanto aos papéis que desempenham no processo de regeneração urbana e no desenvolvimento regional (Mazilu, 2018). Cada país e sociedade possui um modelo único de indústrias culturais e criativas que depende da sua cultura, valores e identidade local. As indústrias culturais e criativas pertencem à economia criativa que combina economia, cultura e tecnologia.

Existem seis modelos europeus de indústrias criativas, abrangendo uma vasta gama de atividades culturais e criativas: UNCTAD; a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO); o Departamento de Digital, Cultura, Comunicação Social e Desporto do Reino Unido (DCMS); UNESCO; o modelo de círculos concêntricos e o modelo de texto simbólico. O modelo de círculos concêntricos (Throsby) de cultura e indústrias criativas compreende uma ampla gama de atividades: belas artes; música; artes cénicas e visuais; cinema, rádio e televisão; museus e bibliotecas; indústrias editoriais; gravação de áudio; serviços patrimoniais; jogos de vídeo; e outras atividades relacionadas com publicidade, arquitetura, design e design de moda. Este modelo inspirou o Relatório da Comissão Europeia de 2006 “A Economia da Cultura na Europa” (KEA, 2006).

Assim, a economia cultural começou a ganhar relevância nas agendas políticas, incluindo o Tratado de Lisboa e a Convenção da UNESCO sobre Diversidade Cultural, ratificada pela Alemanha em fevereiro de 2007. O Ano Europeu da Criatividade e Inovação teve lugar em 2009 e novas conclusões do Conselho foram publicado neste contexto. O *Cultural and Creative Cities Monitor* (CCCM) explica que uma abordagem de desenvolvimento baseada na cultura deve centrar-se não apenas numa economia criativa próspera, mas particularmente num ambiente social e culturalmente inclusivo. Esta abordagem foi encorajada pela própria Comissão Europeia na Nova Agenda Europeia para a Cultura 2018 (Montalto *et al.*, 2019). As indústrias culturais e criativas atingem uma receita anual de €535,9 bilhões, empregam mais de 7 milhões de pessoas e são responsáveis por 4,2% do PIB, tornando-se uma importante fonte de recursos intangíveis (Ernst & Young, 2014).

Indústrias culturais e criativas em Espanha

Estima-se que 3,3% da economia pertence às indústrias culturais e criativas vinculadas à propriedade intelectual, segundo a conta satélite espanhola. Envolve mais de 687,200 pessoas e mais de 118,407 empresas⁶. Boix *et al.* (2012) refere que as cidades mais

⁶ Disponível em: <http://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:87dfd2bb-b456-40f3-b164-83f850596654/memoria-politicas-fomento-icc-2019.pdf>



criativas de Espanha são Madrid, Barcelona, Valência, Bilbao, Sevilha e Santiago de Compostela.

Porém, não são apenas as indústrias culturais e criativas que têm a responsabilidade de promover um país no exterior. As instituições públicas e os governos são os principais responsáveis.

Podemos indicar algumas organizações e instituições espanholas que garantem a cultura e a comunicação no estrangeiro (devemos considerar que o lançamento da renovação da imagem da Espanha é relativamente recente, com a criação das seguintes organizações e instituições:

- Em 1982, foi criado o Instituto Nacional de Promoção das Exportações (INFE), antecessor do atual ICEX, que mudou de nome em 2012 por Decreto-Lei Real 20/2012.
- Na década de 1990, foram instituídos o Instituto Cervantes, a Casa de América e os Congressos de Língua Espanhola. Quando a economia abre, é preciso investir no exterior.
- Em 1921, foi construído o Gabinete de Relações Culturais.
- Em 1926, foi construída a Junta de Relações Culturais, o Instituto de Cultura Hispânica e a fundação das Casas de Espanha.
- Em 1992, vários eventos importantes tiveram lugar: O V Centenário da Descoberta da América, Madrid foi sede da Capital Cultural da Europa, e eventos mundiais como as Olimpíadas de Barcelona e a EXPO de Sevilha, que promoveram a imagem de Espanha na arena internacional. A imagem do país foi posicionada graças a acontecimentos internacionais como estes e esforços têm sido feitos para aliviar os estereótipos de «festa», «touro», «sesta» e «vulgaridade» que podem estar presentes na cultura espanhola, mas não a nível generalizado (Prieto, 2013). Isto permite mostrar Espanha como um país livre e moderno, de democracia e abertura. É um objetivo perseguido ao longo do tempo e que pode ser medido em diversos estudos realizados pelo Observatório da Imagem de Espanha (OIE) e pelo Instituto da Reputação.
- Em 1999, com a criação do Fórum de Marcas Espanholas de renome, as marcas espanholas de maior prestígio tornaram-se os mestres do *Made in Spain*.
- Por volta do ano 2000, foram criadas instituições para realizar ações de diplomacia cultural como a Fundação Carolina, a SEACEX (Sociedade Estatal de Ação Cultural Estrangeira), a SECC (Sociedade Estatal de Comemorações Culturais) ou a SEE (Sociedade Estatal de Exposições Internacionais) e o foco está na coordenação de esforços de empresas e instituições privadas para exportar a imagem do país, para o qual se criou a Marca Espanha (Marco e Otero, 2010).
- Em 2002, o Instituto Real Elcano instituiu o Observatório Permanente da Imagem Estrangeira de Espanha (OPIEX), para análise, recolha e divulgação de informação para a Marca Espanha.
- Em 2010, o Conselho de Ministros fundiu as três sociedades estatais de promoção cultural no exterior sob os ministérios da Cultura e Relações Exteriores e Cooperação:



a Sociedade Estatal de Comemorações Culturais (SECC), a Sociedade Estatal de Ação Cultural Estrangeira (SEACEX) e a Sociedade Estatal de Exposições Internacionais (SEEI). Assim, a *Acción Cultural Española* (AC/E) foi criada com o objetivo de dar forma a uma "estratégia reforçada de promoção da cultura espanhola no estrangeiro".

- Em julho de 2012, Santiago de Mora-Figueroa y Williams, Marquês de Tamarón, foi nomeado Embaixador da Diplomacia Cultural de Espanha.
- No final de 2012, foram criados o Observatório da Imagem de Espanha e o Conselho da Marca Espanha com o objetivo de revitalizar a Marca Espanha. Assim, a perceção da imagem da Espanha do ponto de vista cultural é gerida por diferentes entidades como o Ministério de Relações Exteriores e Cooperação, através da Direção-Geral de Relações Culturais e Científicas, a Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (AECID), a sociedade estatal *Acción Cultural Española* (AC/E) dependente da Subdireção Geral de Promoção Externa da Cultura da Secretaria de Estado da Cultura, Turespaña, ICEX e Instituto Cervantes, além de representações regionais e locais no estrangeiro, entidades privadas, museus, fundações e estruturas empresariais.

Atualmente, a identidade de um país é formada pelas indústrias culturais e criativas e pelos cidadãos que as compõem, pelas empresas e pelas influências recebidas no estrangeiro. O prestígio de um país está ligado à segurança, qualidade de vida, cultura, facilidade de comercialização dos produtos no exterior e às facilidades que terá para a internacionalização das suas empresas. Por isso, a imagem de um país é um elemento fundamental para as relações desse mesmo país. O responsável pela realização dessas ações promocionais é o Ministério de Relações Exteriores e Cooperação (MAEC) em conjunto com organizações como a Fundação Carolina, o Instituto Real Elcano, Turespaña, ICEX, Ação Cultural Espanhola, o Fórum de Marcas Espanholas de Renome (FMRE), o gabinete de patentes e marcas espanholas, o Instituto Cervantes e representações diplomáticas, bem como diferentes programas como PICE (ACE) ou o livro branco das indústrias culturais e criativas feito por algumas comunidades autónomas. Todos estes organismos e instituições são responsáveis pela coordenação dos acordos, tratados, atividades e programas que configuram a imagem de Espanha através das indústrias culturais e criativas.

Estudo de caso: um exemplo de artistas chineses nas residências espanholas

Os artistas que viajam da China para a União Europeia (ou da União Europeia para a China) devem superar as barreiras administrativas e a censura das comunicações, bem como os problemas com tributação, fronteiras geográficas e barreiras linguísticas.

No parágrafo a seguir, explicamos algumas razões para transcender as barreiras culturais com o objetivo de promover relacionamentos de longo prazo:



Um dos principais desafios são os canais de comunicação e de redes sociais: as redes sociais influenciam o processo de democratização e todos os cidadãos podem expressar-se sem medo de retaliação. Contudo, frequentemente esses canais de informação são institucionalizados. As informações podem ser tendenciosas, manipuladas ou enganosas. A tecnologia permitiu que os consumidores de internet chineses passassem gradualmente da situação de público assistente para a de oradores; conseguiram abrir um número crescente de canais contra a censura estatal. Blogs e microblogs desempenham um papel fundamental na transferência de informações para um público global (Tang 2014).

Nessa linha, lembramos o artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos que garante o direito à informação gratuita (Macovei, 2014). A recomendação da UNESCO em 1980 sublinha que os Estados-membros da UNESCO estão obrigados a proteger, ajudar e defender os artistas e a liberdade de criação. Os países devem fazer tudo o que for necessário para estimular a criatividade e o talento artístico, especificamente adotando medidas que garantam a liberdade artística.

Em março de 2018, o Relator Especial da ONU para os direitos culturais apresentou o "Relatório do Relator Especial na área dos direitos culturais" (Conselho de Direitos Humanos da ONU, 2018). Os instrumentos e a Recomendação da UNESCO (1980) sobre o estatuto do artista são reconhecidos, por exemplo, na convenção da UNESCO (2005) sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais. O relatório destaca que os artistas devem gozar de todos os direitos previstos nas leis internacionais e nacionais de direitos humanos, especificamente as liberdades de expressão, informação e comunicação.

Num relatório de 19 de abril de 2005, a ONU considerou que as liberdades de opinião e expressão são instrumentos essenciais para a participação efetiva na vida democrática e indicadores claros do nível de proteção efetiva dos direitos fundamentais (Comissão de Direitos Humanos da ONU, 2005). Gellner (1988) refere que a China deseja abrir-se ao mundo moderno. A burocracia da China iniciou um processo de adaptação por meio do qual os cidadãos estão a ganhar mais poder sobre as decisões tomadas no país. Desde então, a abertura da política económica gerou uma classe política vinculada à participação política e cívica na gestão pública, embora a dinâmica seja lenta. Outro desafio são os requisitos de visto e autorização de trabalho, que podem impedir seriamente a mobilidade dos artistas, tanto a curto como a longo prazo. Às vezes, o tempo de execução do visto é curto e a sua renovação é bastante cara. Por exemplo, o Artigo 10 da Diretiva da UE 2004/38/EC obriga os membros da família de cidadãos da UE (se eles não pertencerem a nenhum Estado-membro europeu) a obter um cartão de residente se desejarem permanecer na Europa por mais de três meses (Parlamento Europeu e Conselho, 2004). Na Resolução 2006/2249 (INI) sobre o estatuto social dos artistas, o Parlamento Europeu (2007) resolveu alguns problemas sobre o visto, confirmando que os artistas com contratos de curta duração têm sérios problemas em cumprir as condições gerais para obter vistos e autorizações de trabalho. O visto Schengen, uma das soluções propostas na Resolução 2006/2249 (INI) para estadias não superiores a 3 meses, é uma autorização destinada aos Estados membros de Schengen. Permite uma residência regular alinhada com o período temporal (Parlamento Europeu 2007). Os problemas descritos acima não são os mais importantes, pois o principal problema burocrático da mobilidade é a segurança social. A próxima seção descreve os



principais problemas com impostos globais e como a União Europeia e a China lidaram com esta situação. Explica as principais responsabilidades das pessoas em termos de segurança social e tributação. Segurança social e tributação são outro requisito complexo: em 1951, a cooperação bilateral de segurança social entre a China e outros países foi implementada com um regulamento e os principais problemas de internacionalização da segurança social aumentaram. Antes disso, havia poucos estrangeiros na China e o governo não tinha aprovado nenhum regulamento especial. Em 1999, foi elaborada uma regra provisória sobre o contributo da segurança social que estabelecia a pensão básica de velhice na China. Essa medida possibilitou que estrangeiros beneficiassem do sistema chinês (Wang e Wei, 2009). Portanto, as empresas estrangeiras também devem pagar obrigações à segurança social e tributação dupla. Essa dupla tributação começou a gerar problemas com os vistos de trabalho.

A China resolveu esse conflito com um acordo que entrou em vigor em abril de 2002 e resolveu os problemas de dupla tributação. Entre os Estados-membros da União Europeia, existem muitas diferenças nos sistemas de tributação. A legislação dá a cada Estado-membro a liberdade de projetar o seu próprio sistema tributário e fornecer fundos aos artistas. No entanto, os Estados-membros estão subordinados à interpretação dos tratados bilaterais e a dupla tributação depende se o beneficiário é residente ou não (Agenda Europeia para a Cultura, 2014).

Além das burocracias e da separação geográfica, as muitas diferenças culturais e linguísticas entre a China e a Europa apresentam obstáculos à mobilidade.

Outros elementos que podem afetar a decisão de fixar residência incluem: a estabilidade política do destino; o prestígio da universidade ou da cidade; cosmopolitismo; e prosperidade económica. O artista sempre quer sucesso profissional, para além de visibilidade e reputação internacional, também elementos-chave a considerar

Mobilidade através de residências artísticas

Na seção anterior analisámos as principais barreiras que um artista deve evitar quando tenta viajar para o estrangeiro em trabalho. Os programas de mobilidade das residências artísticas tornaram-se um fator intrínseco na carreira profissional dos artistas, pois oferecem uma importante fonte de financiamento e um processo de aprendizagem, bem como os principais elementos da arte contemporânea. Um artista participante ajuda a compreender, a construir pontes, a contribuir para a diversidade cultural e a gerar ideias para o desenvolvimento de novos projetos. As residências promovem o entendimento e a cooperação entre os países, oferecendo aos artistas a oportunidade de trabalhar com diferentes recursos e equipas interdisciplinares. As residências oferecem hospedagem, programas de aprendizagem, espaços de trabalho, instalações, produções artísticas e apresentações. De vez em quando, os artistas podem trabalhar em associação com outros profissionais criativos, como cientistas ou escritores. As residências artísticas culminam com uma exposição, workshop ou colaboração, embora por vezes acabem sem resultados (Agenda Europeia para a Cultura, 2014). As residências artísticas são uma fonte inspiradora de conhecimento. Curadores, artistas contemporâneos e outros profissionais culturais unem as suas competências e ideias para construir projetos.



Esta cooperação incentiva a materialização de ideias. As residências artísticas trabalham em conjunto com pequenas e médias empresas culturais privadas, empresas estatais, museus, teatros e fundações. O objetivo é ajudar os artistas a serem visíveis, aprender novas técnicas e estabelecer novos contatos ao viver uma experiência internacional e excepcional (Acción Cultural, n.d.). ResArtis (n.d.) é uma rede mundial de residências artísticas que existe para conceptualizar e fazer com que a residência artística na sociedade seja um sucesso. A Res Artis definiu a *residência artística* como um espaço organizado de tempo e recursos; uma força motriz no processo criativo; responsável pela experimentação, troca e diálogo; uma conexão entre o local e global; relevante para o ecossistema artístico; promove ligações entre campos, assuntos e setores não artísticos; impulsionadora da compreensão intercultural e do desenvolvimento de competências; criadora de oportunidades profissionais e individuais; um refúgio seguro para a mobilidade global; uma forma de contribuir para as políticas culturais e a diplomacia. Os centros artísticos são destinos de acolhimento de gestores, curadores, patrocinadores e comerciantes.

Muitas cidades europeias são, ou acreditam ser, parceiras destes programas de residência. As autoridades públicas compreendem os aspetos positivos das residências artísticas. Contribuem para o fortalecimento da arte e da cultura de uma cidade, gerando mais opções culturais para atrair turistas e cidadãos. Auxiliam o progresso social porque ajudam a regenerar espaços deficientes e potencialmente dar-lhes novos usos, como o Zorrotzaurre em Bilbao. A participação de uma comunidade numa cidade costuma produzir soluções criativas de conflitos, diminuindo lacunas e reduzindo comportamentos de conflito social. A participação dos cidadãos produz integração e diálogo intercultural, criando “cidades criativas” abertas (Florida, 2002).

As residências artísticas são centros onde o artista pode dar passos rumo à promoção profissional, conquistar novos públicos, aprender novas técnicas, fazer contatos e montar novos produtos e ideias para expandir a sua atuação.

O anfitrião da residência também beneficia, pois esse tipo de programa confere prestígio à instituição. As residências podem atrair perfis internacionais, fazer contatos e identificar diferentes fontes de financiamento. Consequentemente, contribuem para a diplomacia cultural porque atraem investimentos, geram comércio e dinamizam a cidade. As residências artísticas proporcionam enriquecimento cultural, sendo nós do processo criativo. A participação da comunidade em eventos, exposições e conferências melhora a qualidade de vida dos cidadãos através de interações e apresentações culturais. Muitos projetos artísticos geram um impacto positivo na cidade, impulsionando a atividade empresarial com a participação dos agentes locais. Quando uma cidade se comporta bem com um artista, o artista envolve-se com ela, publicando e comunicando a sua história, o seu conhecimento e a amabilidade da sua população. Desta forma, o artista torna-se embaixador da marca da cidade.

Frequentemente, os artistas residentes realizam programas para públicos jovens, com atuações, eventos ou demonstrações. Às vezes fazem apresentações ao vivo para públicos locais e internacionais. Algumas residências transmitem eventos, colocando-os no ar. Boletins e blogs geram fóruns e debates entre artistas e profissionais de outras áreas.



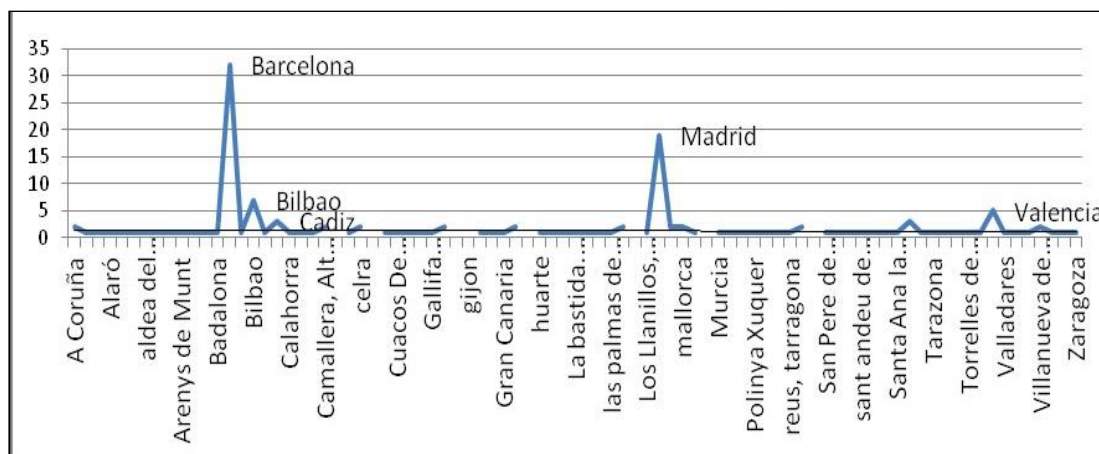
No cenário da residência artística, uma complexa rede de elementos, incluindo artistas, patrocinadores, públicos, promotores, organizações não governamentais, associações, professores, workshops, eventos e exposições, empresários e empreendedores locais, instituições de arte, escolas, teatros, museus, fundações culturais, cientistas, jornalistas, grupos de arte, curadores e muitas outras instituições envolvem-se nas plataformas, doam fundos e estabelecem contatos internacionais. O *networking* é um fator relevante na esfera da residência, pois ajuda a fomentar aspetos positivos da experiência (Agenda Europeia para a Cultura, 2014). As redes oferecem benefícios tangíveis e intangíveis a todas as partes interessadas envolvidas no projeto. A curto prazo, induzem melhorias na pesquisa e na comunicação de um projeto. A longo prazo, oferecem plataformas que permitem a comunicação entre artistas que trabalham na mesma área. Promovem conexões e sinergias com outros setores. É importante sublinhar que melhoram a cooperação entre as instituições de arte locais, escolas de arte e a comunidade local.

Exemplo de mobilidade criativa chinesa em residências espanholas: identificação e análise das residências artísticas espanholas que acolheram artistas chineses

Esta seção descreve o projeto de um mapa do Sistema de Informação Geográfica (SIG) para refletir a natureza das residências artísticas espanholas que têm participado em programas de arte com a China. O mapa foi desenvolvido do ponto de vista da oferta e utilizou fatores como mapa térmico e mapas SIG para descrever as residências situadas em áreas urbanas ou rurais.

O delineamento no mapa do papel das residências reflete a definição da residência artística como um espaço criativo de envolvimento e troca de valores, bem como de inovação por meio da arte e das novas tecnologias (Ortega, 2008). A investigação aprofundada das residências artísticas em Espanha permite-nos analisar e desenvolver um diagnóstico da situação atual.

Figura 1 - Análise do grupo das residências artísticas na Espanha por cidades



Fonte: Da autora, 2017

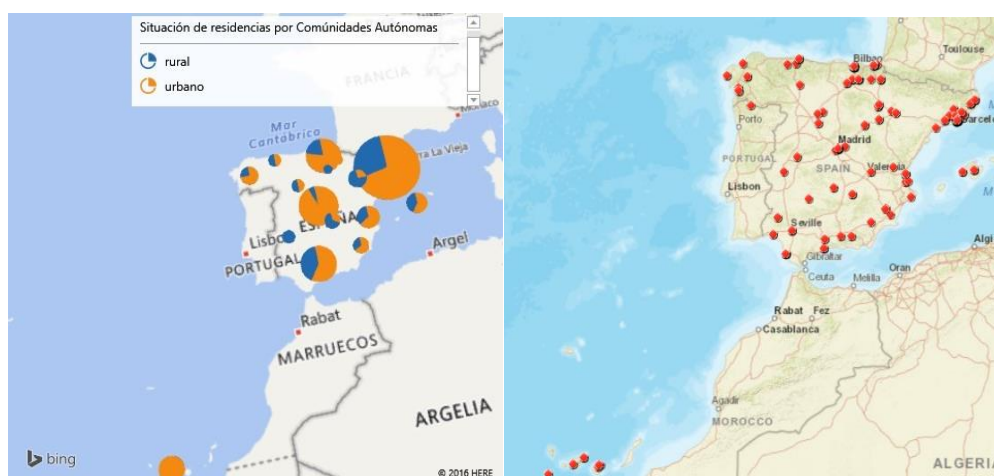


Os picos do gráfico (figura 1) representam as cidades com os maiores conglomerados de residências artísticas: Barcelona, Madrid, Bilbao e Valência. A maioria das residências artísticas encontra-se em áreas urbanas e abrange uma ampla gama de disciplinas, incluindo pintura, escultura, dança, artes plásticas, moda, cinema, rádio, software, música, literatura, arquitetura e investigação científica.

O mapa da figura 2 mostra uma análise da proporção de residências artísticas espanholas em áreas rurais e em áreas urbanas - 71% urbanas e 29% rurais. Agrupam-se em áreas urbanas porque as torna competitivas e beneficiam de economias de escala. Por outro lado, a arte e a criatividade nas áreas rurais promovem e desenvolvem as economias das aldeias.

A Figura 2 mostra que a Catalunha é a comunidade com mais residências urbanas. Madrid é a segunda. O País Basco e a Andaluzia ocupam a terceira e a quarta posições, com quase metade das residências rurais. Outras comunidades, como Valência, Galiza, Astúrias, Canárias, Baleares, Castela e Leão, Extremadura e Múrcia, também se destacam.

Figuras 2 e 3 - Mapa SIG com a situação atual das residências artísticas



Fonte: Da autora, 2017

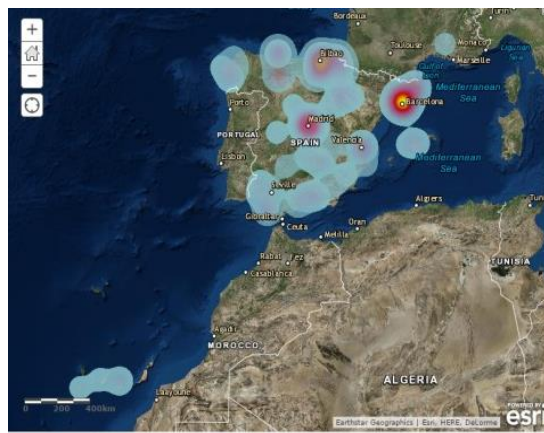
O mapa SIG da figura 3 reflete a situação atual das residências artísticas na Espanha. Retira a informação de uma base de dados de todas as redes europeias, incluindo ResArtis, Transartis, Localizarte, Artmotile e Danza Guía. Ao todo, essas redes operam 153 residências espanholas. Barcelona acolhe 32 delas (os círculos vermelhos mostram sobreposições), mais do que o dobro do número de Madrid. Podemos concluir que a sua cultura faz de Barcelona a cidade mais criativa da Espanha. Este número não considera as cidades vizinhas, como Sant Antoni de Vilamajor, Avinyón, Lloréns, Sant Péré de Vilamajor e Terrasa. A segunda cidade mais artística é Madrid, com 19 residências artísticas. Em seguida, temos Bilbao com sete e Valência com cinco. Outras cidades



médias com grande potencial são Málaga (duas residências artísticas) e Cádiz (três), Maiorca, Sabadell, Santa Cruz de Tenerife e Granada.

A Figura 4 reflete a situação atual das residências artísticas em Espanha. O mapa térmico usa cores para mostrar grupos de residências artísticas, sendo as áreas amarelas as mais concentradas e, portanto, as mais artísticas. Como podemos ver, Barcelona é a cidade mais artística, com Madrid em segundo e Bilbao em terceiro. Áreas como o Levante, Astúrias e Cádiz têm as concentrações mais artísticas.

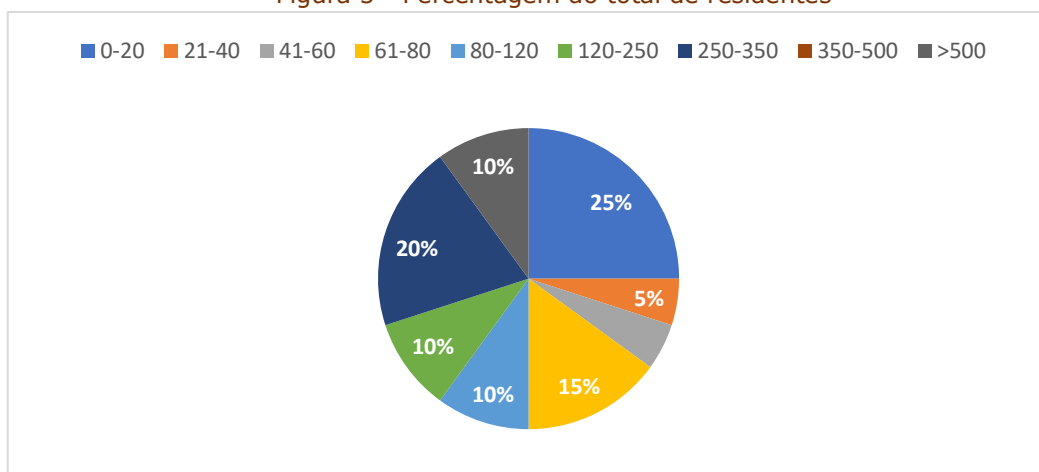
Figura 4 - Mapa térmico de residências artísticas



Fonte: Da autora, 2017

Realizámos um inquérito a todo o universo de residências com três questões simples para investigar três questões básicas (número de residentes desde 2010, número total de residentes internacionais e número total de residentes de outros continentes). Obtivemos 30 respostas com um intervalo de confiança de 90 e uma margem de erro de 15%. Obtivemos os seguintes resultados:

Figura 5 - Percentagem do total de residentes



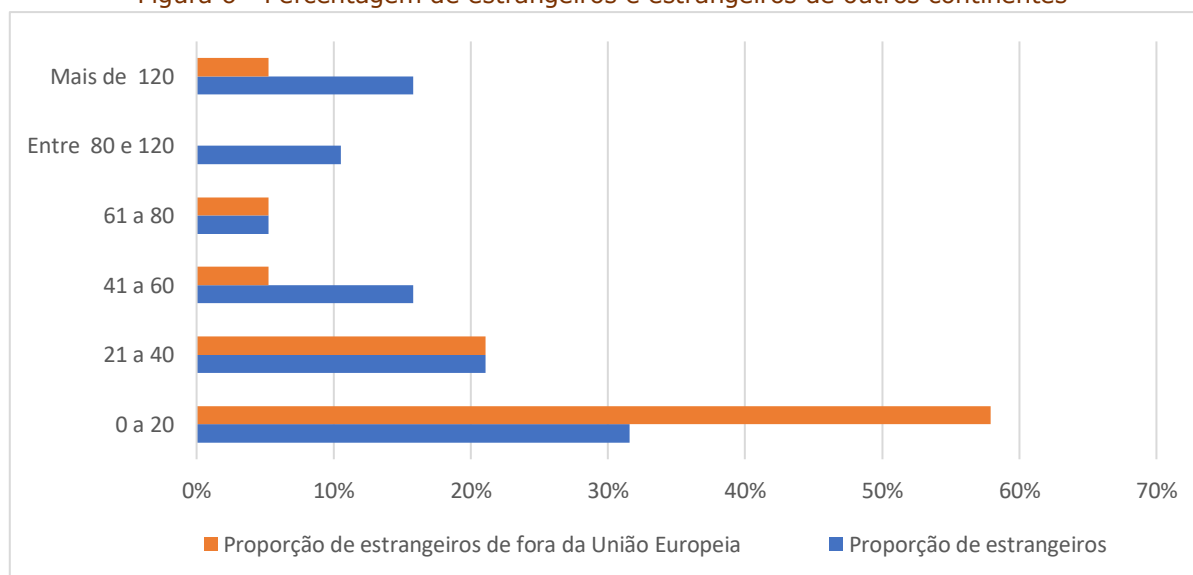
Fonte: Da autora, 2019



O gráfico mostra as seguintes percentagens de artistas: 25% das residências alojaram mais de 620 artistas nos seus centros e 26% entre 250 e 350 residentes. As percentagens menores (5% e 10%) são residências que acolheram menos de 50 residentes desde 2010.

O gráfico seguinte descreve a diferença entre os estrangeiros que desfrutaram de uma estadia em residências espanholas e os estrangeiros de fora da Europa que permaneceram em residências espanholas.

Figura 6 - Percentagem de estrangeiros e estrangeiros de outros continentes



Fonte: Da autora, 2019

O gráfico de barras indica que quase 60% das residências de artistas albergam poucos estrangeiros fora da UE, o que faz sentido porque os estrangeiros que vivem fora da União Europeia têm que gastar mais (visto, transporte, entre outras barreiras...). No entanto, podemos observar no gráfico de barras como à medida que o número total de artistas aumenta, a percentagem de estrangeiros residentes na União Europeia também aumenta. Mais de 30% das residências que acolheram acima de 120 artistas são da União Europeia, em comparação com 5% dos artistas de outros continentes.

Seleção da amostra

Strauss e Corbin (1990) distinguiram três tipos de seleção de amostra: aberta; relacional-flutuante; e discriminante. Aqui, utilizamos critérios discriminantes, subordinados à codificação seletiva (Peña, 2006), pois interessa-nos categorizar por nacionalidade para analisar a mobilidade de artistas entre a China e Espanha. As residências que receberam artistas chineses constituem o nosso principal grupo de estudo. Escolhemos critérios lógicos para a amostra.



Cinco residências artísticas preenchem os requisitos enquanto objetos de estudo. Esta amostra é menor do que pensávamos que encontraríamos, mas os resultados mostram que o tamanho limitado da amostra também tem um significado que analisaremos posteriormente no diagnóstico de resultados. Creswell (2009) afirma que o tamanho da amostra não é relevante em estudos qualitativos, pois a adaptação do conteúdo à pesquisa é o fator mais importante. As residências são Can Serrat em El Bruc, a Jivar Creation and Society em Barcelona, a Térmica em Málaga, o Museu Gas Natural Fenosa de Arte Contemporânea em A Coruña e a Plataforma Laboral Cero em Gijón. Quatro delas são urbanas e uma é rural.

Artistas chineses identificados e selecionados

O mapeamento cartográfico, a análise exploratória da documentação digital e o levantamento das residências artísticas levaram à seleção de quinze artistas e nove estadias de residência do total da amostra. Uma dessas estadias envolveu um grupo de sete artistas da mesma instituição anfitriã. A tabela seguinte descreve os artistas selecionados.

Tabela 2 - Perfil das residências dos artistas

Artista	Residência	Cidade	Rede	Data da estadia
Pei- Ying Lin	Plataforma Cero, Laboral	Gijón	Transartis	2015
Chi Po-Hao	Plataforma Cero, Laboral	Gijón	Transartis	2016
Weina ding	Museo de Arte Contemporáneo Gas Natural Fenosa	A Coruña	Redartis	2012
Siyang Zhou	Jivar Creation & Society	Barcelona	Redartis / Transartis	2013
Chai-mi	Can Serrat	El Bruc, Barcelona	Redartis / Transartis	2014
Dunet Chan Sheung	Can Serrat	El Bruc Barcelona	Redartis / Transartis	2013
Xiao yang li	Can Serrat	El Bruc Barcelona	Redartis / Transartis	2014

Fonte: Da autora, 2017

Metodologia e resultados das entrevistas

Em primeiro lugar, preparámos entrevistas aprofundadas com o objetivo de investigar qual o papel do artista na cooperação entre países e identificar valores culturais e motivações para viajar. As principais limitações das entrevistas são o tempo, a confiabilidade, a validade e a observação direta. Outros fatores importantes para avaliar as entrevistas são barreiras como o idioma e os canais de comunicação. Todos os entrevistados foram escolhidos de acordo com os mesmos critérios (1 a 3 estadias de curta duração, chineses e estar em Espanha para um programa de residência)

Dividimos as perguntas das entrevistas em três blocos (Dexter 1970):

- A) Variáveis culturais e de motivação
- B) Variáveis de imagem e percepção do país
- C) Transmissão de conhecimento e experiência de aprendizagem



Tabela 3 - Guião da entrevista

FATORES	CÓDIGOS	QUESTÕES
Fator cultural e valores (Coook, 1962, Schwartz, 2003; Hofstede 2016; Barómetro imagen de España (2015))	[Disciplina] [Residência atual] [Estudos Internacionais] [Finanças] [Valores Culturais] [Interação- cultural- local]	Qual é a sua disciplina artística e especialização? Qual é a sua cidade natal? Onde mora atualmente? Que diferenças ou semelhanças encontra entre a Espanha e China, Taiwan ou Hong Kong? Fez amigos e contatos espanhóis? Onde tem estudado? Como conseguiu financiamento?
Fator de cultura espanhola (Amir, 1969).	[Grau de envolvimento no projeto de residência] [Estadia em família ou sozinho]	Como é que a residência o ajudou? Veio sozinho?
Fator temporal (Bochner, 1982)	[Frequência de contato] [duração da estadia]	Há quanto tempo está na residência?
Fator motivação (Bochner, 1982)	[Motivação para viajar]	Por que escolheu essa residência? É a primeira vez que tem uma estadia em residência? É a primeira vez que está num país estrangeiro?
Perceção do destino cultural (Hunt 1975; Etchner & Ritchie, 1991, 1993; Noya, 2008; Anholt, 2002; Van Ham, 2001 & 2008; Saavedra, 2012)	[Perceção do país/destino] [Experiências] [Sentimentos] [Memórias visuais]	Qual é a primeira imagem que vem à mente quando pensa nesta experiência? Gostou da Espanha e da cidade? Já fez turismo ou viajou para outras cidades? Pesquisou antes de vir para a Espanha? Quais os aspetos que destacaria da sua experiência? Voltaria ou que cidade escolheria para repetir a mesma experiência?
Fatores técnicos e transmissão de conhecimento (Reisinger, 1994; Bochner, 1982)	[Aprendizagem técnica] [Transmissão de conhecimento] [valores] [lazer cultural e virtual]	Aprendeu novas técnicas? Vai usar o que aprendeu? Como foi a experiência em geral? Pertence a uma rede especial de artistas?

Fonte: Da autora, 2017

Resultados das entrevistas:

Bloco 1: fatores culturais e motivações

Sete artistas foram entrevistados, dos quais apenas uma, Chai Mi, tinha residência em Pequim (ela veio com o marido e foi patrocinada pela New Century Art Foundation, um colecionador privado na China cuja missão é promover a arte contemporânea chinesa). A maior parte dos artistas estudou no estrangeiro, apenas dois estudaram nos seus próprios países, mas a maioria não conhecia a Espanha (dois tinham passado férias em Madrid, Barcelona, Granada e Jerez).

Estudos de disciplinas e especialização é outra variável importante porque a maioria dos artistas combinou disciplinas distintas, como escultura com cinema, design e biologia e programação.

Caso 2: Artistas. Qual é a sua disciplina artística e especialização?

Código: [Disciplinas]



“Arte com música, um pouco sobre arte, programação, instalação, uso a tecnologia para interagir com o meu trabalho e criar novos projetos”.

Caso 4: Artistas.

Código: [Disciplinas]

“A minha especialização é muito diversa, em artes visuais e normalmente faço projetos que incluem média, texto, fotografia, vídeo, escultura... Exploro diferentes disciplinas”.

Caso 5: Artistas.

Código: [Disciplinas]

“A minha especialização é o design, mas agora as minhas práticas artísticas são as relações com a arte contemporânea, que é o que sinto e reflito nas minhas exposições”.

A grande maioria dos artistas desenvolveu as suas carreiras em países estrangeiros. Apenas dois artistas estudaram no seu país.

Caso 4: Artistas

Código: [Estudos internacionais]

“Eu estudei artes visuais na Austrália e fiz um mestrado, depois parei e tenho estado a trabalhar. Depois disso estive a trabalhar em Darwin durante 5 anos e meio e mudei-me para Melbourne para estudar novamente e aprender. Precisava de ter feedback e comentários. Senti que precisava de algo... e sei que tive tantas interrupções, mas precisava de outra coisa. Já fiz muitas exposições e ninguém me criticou, não tinha opinião formada sobre os meus trabalhos, por isso precisava de melhorar. Uma pessoa faz o trabalho e é isso. Aqui, os estudos são perfeitos. Este é o momento que eu precisava, pois tenho recursos, feedback e tutoriais. Isso é tão bom para mim”.

Caso 6: Artistas

Código: [Estudos internacionais]

“Estudei educação física e fiz um mestrado em Artes com especialização em cinema na Universidade de Hong Kong”

Entre as principais motivações para a escolha da residência, o motivo mais comum foi a recomendação de um amigo.

Sobre a questão sobre requisitos financeiros e financiamento, nem todos conseguiram financiamento para os seus projetos. Todos concordaram que precisavam de apoio financeiro, mas acharam difícil obtê-lo por falta de conhecimento. Alguns têm acordo de intercâmbio com instituições e alguns vinculam as possibilidades profissionais à ajuda financeira. Os acordos entre países são importantes para a imigração e a mobilidade.

Os valores culturais são estudados de forma generalista. Existe um mal-entendido no conceito de valor por parte do artista, por isso conclui-se que o seu estudo foi complexo. Alguns exemplos:

Que diferenças ou semelhanças encontra entre a Espanha, China, Taiwan ou Hong Kong?

Caso 2: Artistas



Código: [valores culturais]

“O tempo é um valor cultural”. A forma como as pessoas trabalham aqui é. Pensam sobre a cooperação com a população local. Aqui as pessoas trabalham menos, têm horário e têm mais tempo livre. Esta não é uma cidade enorme, e é por isso que não há muita pressão sobre o trabalho. Em Taipé estamos sempre ocupados. O tempo como valor é um conceito diferente”.

Caso 3: Artistas

Código: [valores culturais]

“Sim, agora está mais aberto. Tenho viajado muito e vejo as diferenças entre Barcelona, Madrid e A Coruña. A Coruña é mais local, fechada como o interior da China. Porém, melhorou muito, agora está melhor. Mais aberto. Acho que é por causa do desenvolvimento da economia. Lembro-me de quando vim para a Espanha, na China havia programas que ofereciam espanhol como idioma e é difícil aprender, mas agora existem muitos programas que oferecem espanhol. Os relacionamentos estão muito melhores agora. Encontrei muitos estrangeiros no aeroporto de Pequim”.

Caso 5: Artistas

Código: [valores culturais]

“Existem muitas diferenças, é uma grande questão. Talvez existam muitas diferenças culturais, mas não me senti diferente. Em Barcelona senti-me muito relaxado e com liberdade. É a primeira cidade da Europa em que me sinto assim. Estive em Paris e em Viena e sempre me senti estrangeiro, mas aqui não. As pessoas são boas e gentis”.

A questão sobre o papel do anfitrião no processo é relevante. Alguns artistas pensaram que a aceitação por parte do anfitrião significava que já estavam a receber ajuda, pois tinham passado por um filtro - nem todos os anfitriões aceitam toda a gente para residência. Além disso, existem acordos entre residências e instituições, por exemplo, entre o Museu Laboral e o Museu de Arte Contemporânea de Taiwan. As residências dão ao artista um lugar para estudar e fornecem alimentação e alojamento. Motivam o artista com jantares, festivais e, em algumas ocasiões, também ajudam a coordenar projetos e a promover *networking*.

Muitos dos artistas já participaram em festivais, eventos e workshops com artistas espanhóis e todos mencionaram que aprenderam muito com a imersão cultural, beneficiando de outros pontos de vista e de técnicas e tecnologias que podem aplicar em projetos futuros. Este ambiente enriquecedor incentiva a criação.

As seguintes questões estão relacionadas com o Bloco B (destino e perceção do país).

Perguntámos os artistas sobre a sua primeira imagem quando pensam sobre a sua experiência. Alguns demonstraram relutância em pensar. Outros pensam na capacidade de construir e na cidade, moderna e com pouca gente. Outros artistas recordam conversas com amigos num café...

Caso 1: Artistas

Código: [memórias visuais]



"Não prestei muita atenção quando cheguei ao aeroporto. Achei que era enorme, mas depois de dois dias pensei: Isto está vazio... sou muito tímido, sempre morei numa cidade grande onde tenho que falar com pessoas todos os dias, mas aqui estou sozinho e fecho a porta e penso... será que vai vir alguém... não há ninguém, então não vou sair. Isso é bom porque não preciso de me esforçar para ser mais social. Estou concentrado no meu projeto, o meu pensamento está concentrado em várias tarefas e estou sempre a pensar... tenho que fazer isto e...aquilo. E aqui é diferente, porque posso estar realmente muito focado."

Caso 7: Artistas

Código: [memórias visuais]

"Oh meu Deus, isto fica no meio do nada. Estou em um país estrangeiro no meio do nada!"

Quando perguntamos sobre a perceção do país, alguns revelaram-se surpreendidos porque achavam que a Espanha era mais subdesenvolvida, suja e desorganizada, mas encontraram cidades limpas, arrumadas e modernas com lugares iluminados e culturais. A maioria deles viajou pela Espanha e referiu atributos como Jerez, festival da primavera ou Gaudí. Outros destacam a natureza e a montanha como parte de sua experiência.

Caso 1: Artistas

Código [destinos /perceção do país]

"É uma cidade grande, mas não muito. É moderna, mais moderna do que outras que visitei na Europa, e não tem muita gente a viver aqui em comparação com a minha cidade natal, porque a minha cidade é uma floresta. Passei uma noite em Oviedo".

Caso 7: Artistas

Código [destinos / perceção do país]

"Sim, adoro a cultura espanhola. Na verdade, pensei que poderia ter uma experiência focada na população local. Na residência estavam pessoas de outras partes do mundo como Suécia, Inglaterra... mas não artistas locais. Havia um de Madrid, mas não o conheci. Talvez eu tenha perdido esse aspeto. A residência organizava jantares e festivais, um dia houve um festival de música e saí com artistas espanhóis".

Todos os artistas viajaram para a Espanha sem terem feito qualquer pesquisa prévia. Não conheciam nem a residência nem a cidade.

Os aspetos gerais que destacam sobre sua experiência foram os seguintes:

Caso 4: Artistas

Código [Experiências]

"Lembro-me que as melhores experiências foram as conversas. Entrevistei muitas pessoas para o meu projeto e foi um prazer. Foi uma experiência gratificante. Quando voltei para o meu país não pude trabalhar da mesma forma, tinha material suficiente para fazer outro projeto, mas não pude recriar a mesma experiência, porque foi boa. Gostei muito desse projeto. Acho que foi a primeira vez que estive em Barcelona para conhecer a cidade e a cultura local, principalmente no Natal. Fui ao mercado, pude ver



todas as tradições... Fui o único artista do programa e sinto que fiz algo profissional e social”.

Caso 5: Artistas

Código [Experiências]

“Foi bom; Nunca tinha tido este tipo de experiência. Pude estar perto da montanha e foi ótimo. O povo espanhol é gentil, passei momentos tão engraçados com gente de outros países também, como Paquistão, Austrália, Estados Unidos... e escalámos a montanha e conversámos sobre arte”.

Todos os artistas relembram esta experiência como tendo sido inesquecível e memorável. Alguns relembram as praias, os momentos espirituais, a vida e as pessoas tranquilas, outros veem as urbanidades, a natureza e os jantares como a melhor parte da experiência. Quando perguntamos se iriam repetir a cidade, disseram que gostariam de ir a Barcelona por motivos profissionais, exceto Dunet Chang, que gostaria de ir visitar o Guggenheim, ou Xiao Yang Li, que gostaria de ir para a Alemanha e os Estados Unidos. Quase todos escolheriam Barcelona como líder cultural mundial ou Madrid porque é a capital da Espanha.

O último bloco das entrevistas em profundidade é o Bloco C: Aprendizagem e experiência de conhecimento.

À pergunta se aprenderam novos métodos de aprendizagem, todos mencionaram que poderiam reproduzir o que aprenderam, e que o fariam por meio de oficinas, eventos e exposições. Alguns argumentaram que poderiam reunir dados e adquirir materiais e recursos para criar projetos semelhantes - muitos registaram todos os processos para se lembrarem no futuro.

Caso 3: Artistas

Código [aprendizagem cultural e técnica]

“Sim, aprendi novas ideias, compartilhamos muitas experiências com outras faculdades e é muito gratificante construir novos projetos. O museu organizou muitas atividades, cursos, workshops e exposições com muitos artistas espanhóis. Foi muito bom”.

Caso 7: Artistas

Código [aprendizagem cultural e técnica]

“Sim, aprendi diferentes técnicas de outros estrangeiros mas senti curiosidade em utilizar materiais locais para os meus trabalhos. Usei pinturas e madeira das árvores... criamos uma cadeira. Foi uma aula de aprendizagem”.

A avaliação final das experiências vividas durante as residências foi positiva. Todos concordaram que viveram uma experiência maravilhosa e memorável, repletos de conhecimentos de línguas, comunidades e culturas. Gostariam de repetir a experiência que dizem ter sido notável.



Conclusões

As iniciativas de gestão cultural estão vinculadas ao progresso económico e à abertura. As globalizações da economia expandem os laços amigáveis e removem as fronteiras entre cidades e estados, especialmente na Europa. A mobilidade cultural cria novas ideias, gera redes internacionais e estimula a economia local. No entanto, a globalização e a mobilidade contribuíram para a perda de algumas minorias e identidades culturais, pelo que também encorajaram situações injustas e conflitos sociais (Lin 2019).

Este artigo mostrou e analisou os múltiplos problemas e barreiras (impostos, burocracia, falta de informação, requisitos legais, idiomas, distâncias logísticas e geográficas ou deficiência de fundos) que um artista tem que enfrentar antes de viajar para o exterior, especialmente da China para a Europa e especificamente para a Espanha, no campo cultural e criativo. Em comparação com outros continentes, havia poucos artistas chineses em residências. As despesas com viagens ou a falta de informação foram as principais desvantagens em escolher a Espanha como destino. A mobilidade cultural é uma ferramenta para construir cooperação e relações e para melhorar os tratados económicos e bilaterais. No entanto, o poder e o prestígio de um país não se medem pelo seu peso económico, mas pelos direitos, alternativas de comunicação, tolerância e diversidade. Hoje em dia, a facilidade de comunicação, o desenvolvimento de infraestruturas e a abertura das economias melhoraram as viagens, o turismo e o comércio. Estes, com uma comunicação mais rápida nos órgãos de comunicação social e novas tecnologias, conseguiram relações pacíficas entre os países e abriram as portas à diversidade e a tolerância. Vimos, com a situação de pandemia, a importância da mobilidade, da liberdade e dos serviços sociais. Não podemos agir como se fossemos uma ilha porque estamos ligados a todo o mundo.

As residências artísticas estão ligadas às cidades culturais e criativas. Florida (2002) afirmou que algumas cidades são polos de atração para a classe criativa. Essas cidades são epicentros artísticos e criativos com distritos culturais de atração de talentos. Este autor introduziu a teoria dos três T's (Tolerância, Talento e Tecnologia) para situar as cidades na economia criativa como fonte de troca, inovação e criatividade. Nesse sentido, património cultural significa património cultural humano, a ser reconhecido e consolidado globalmente para as gerações futuras e presentes (UNESCO 2002). A cultura é um instrumento de promoção da democracia, tolerância, respeito e compreensão cultural entre os países. Cria liberdade de expressão, confiança, integração, inovação, direitos à igualdade de género e desenvolvimento económico. No entanto, deve ter-se em consideração que a má gestão cultural nas cidades gera precariedade, desequilíbrio social, lacunas económicas e discriminação. Devemos ponderar que as consequências negativas e positivas da mobilidade e da globalização cultural num lugar não dependem apenas de como são administradas, mas também do seu contexto e historial anteriores, da sua cultura, regulamentos e recursos de que dispõe. Além disso, a mobilidade criativa gera e atrai mais talentos para as cidades e, consequentemente, mais eventos e desenvolvimento económico local para os destinos. A mobilidade, neste caso, é utilizada como ferramenta de comunicação e cooperação entre países. Em primeiro lugar, precisam de tratados anteriores de cooperação entre os países e, em segundo lugar, os artistas atuam como embaixadores do país, apreciam as tradições locais e as pessoas



locais, fazem exposições e contribuem para a comunicação na imprensa e nas redes sociais através de eventos, workshops, exposições, projetos e canais de comunicação tradicionais. A União Europeia referiu-se aos residentes e ao intercâmbio cultural como uma parte fundamental dos seus planos de cooperação. No estudo de caso, podemos observar como os residentes em Espanha se dispersaram por diferentes canais e este trabalho elaborou e coordenou um novo banco de dados de residentes com informações que não existiam, como a situação das residências (áreas urbanas ou rurais) e os conglomerados.

Identificámos um número reduzido de artistas chineses, em comparação com a percentagem de artistas de fora da União Europeia. Isto significa que ainda existem muitas barreiras a serem superadas, mas as entrevistas aprofundadas a artistas chineses sugerem que a experiência e o intercâmbio cultural foram únicos e inesquecíveis. Todos aprenderam, desfrutaram e viajaram por Espanha, agindo como embaixadores. As residências de artistas atestam que os intercâmbios culturais são importantes, inclusive no campo das indústrias culturais e criativas, para fortalecer as relações, a cooperação e promover a imagem de um país no exterior.

Por último, mas não menos importante, os artistas ajudam a dialogar e a firmar acordos culturais entre os países. Vivem uma experiência memorável e fortalecem os laços entre as pessoas. Os acordos de cooperação cultural são a cereja no topo do bolo, complementados por tratados económicos e bilaterais.

Referências

- Al-Muftah, H., Weerakkody, V., Rana, N. P., Sivarajah, U., & Irani, Z. (2018). Factors Influencing e-diplomacy Implementation: Exploring Causal Relationships Using Interpretive Structural Modelling. *Government Information Quarterly*, 35(3), 502–514. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.03.002>
- Amir, Y. (1969). Contact hypothesis in ethnic relations. *Psychological Bulletin*. 71, 319–342. <https://doi.org/10.1037/h0027352>
- Anholt, S. (2010). Definitions of Place Branding—Working Towards a Resolution. *Place Branding and Public Diplomacy* (6),1–10. <https://doi.org/10.1057/pb.2010.3>
- Aylett, H. (2010). An International Instrument for International Cultural Policy: The Challenge of UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions 2005. *International Journal of Cultural Studies*(13), 355–373.<https://doi.org/10.1177/1367877910369975>
- Baranowski, S., Covert, L.P., Gordon, B. M., Jobs, R.I., Noack, C., Rosenbaum, A.T.,&Scott, C. B. (2019). Discussion: Tourism and Diplomacy.*Journal of Tourism History*, 11(1), 63–90. <https://doi.org/10.1080/1755182X.2019.1584974>
- Barómetro de la Imagen de España. Real Instituto Elcano. (2015). *5ª waves*. Disponível em: <https://bit.ly/3mRtxuv>
- Belanger, L. (1999).Redefining Cultural Diplomacy; Cultural Security and Foreign Policy in Canada, *Political Psychology*20 (4), 677–699.<https://doi.org/10.1111/0162-895X.00164>



- Bochner, S. (1982). The social psychology of cross-cultural relations. Em Bochner, S. (Ed.), *Cultures in contact: Studies in cross-cultural interactions* (pp. 5-33). Toronto: Pergamon Press.
- Boix, R., e Luciana Lazzaretti. (2012). "Las Industrias Creativas en España: Una Panorámica." *Investigaciones Regionales* [Regional investigations] 22, 181-206. <https://goo.gl/GtWtDi>.
- Bound, K., & Briggs, R. (2007). *Cultural Diplomacy*. Londres: Demos.
- Cook, S. W. (1962). The systematic analysis of socially significant events: A strategy for social research. *Journal of Social Issues*, 18(2), 66-84.
- Cummings, M.C. (2003). *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey*. Washington, DC: Centre for Arts and Culture. Disponível em: <https://bit.ly/2M90Mv0>
- Ernst & Young (2014). Creating growth: Measuring cultural and creative markets in the EU. France: Ernst & Young. In: Gundolf, K., Jaouen, A., & Gast, J. (2018). Motives for strategic alliances in cultural and creative industries. *Creativity and Innovation Management*, 27(2), 148-160.
- Estay Rodriguez, C. (2009). La conducción político-estratégica y su relación con el poder blando. Aplicación al caso nacional. *Revismar* 2, 109-127. Disponível em: <https://bit.ly/2YOcv8r>
- Echter, C.M and, J. B, Ritchie. (1991). The meaning and measurement of destination image. *Journal of tourism studies* 2(2), 2-12.
- Echter, C.M and, J. B, Ritchie. (1993). The measurement of destination image: An empirical assessment. *Journal of travel research* 31(4), 3-13
- EU SME Centre. (2014). Cultural and Creative Industries in China Report. [18 de outubro de 2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2yDWCCt>
- European Agenda for Culture. (2014). Policy Handbook on Artists' Residencies. Disponível em: http://ec.europa.eu/culture/policy/cultural-creative-industries/documents/artists-residencies_en.pdf.
- European Commission (2019). EU-China a strategic Outlook. Strasbourg. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
- Parlamento Europeu e Conselho. (2004). Diretiva 2004/38/EC do Parlamento Europeu e Conselho de 29 de abril de 2004 relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) nº 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Texto com relevância AEE).
- Parlamento Europeu. (2009). *The Potential for Cultural Exchanges Between the European Union and Third Countries: The Case of China*. [16 de outubro de 2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2Th5PKJ>



- European Union Factsheet. (2012). *EU-China Summit (Beijing, 14 de fevereiro de 2012): EU relations with China*. Brussels: European Council.[16 de outubro de 2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2YXkcVI>
- European Commission. (2012). European Union set for new accord with china on cultural cooperation. *European Commission press release*. Reference: IP/12/1276. [5 de outubro de 2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2P2sSKF>
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class and How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. Nova Iorque: Basic Books.
- Gellner, E. (1988). *Naciones y Nacionalismo* [Nations and Nationalism]. Madrid: Alianza.
- Hofstede, G. (2016). *Dimensiones culturales del método Hofstede en función de sus percepciones, comparación de China y España*. [Cultural Dimensions of Hofstede method according with their perceptions, China Spain comparison] Disponível em: <https://bit.ly/365K6w2>
- Hunt, J.D. (1975). Image as a factor in tourism development. *Journal of Travel Research* 13 (3), 1-7. <http://dx.doi.org/10.1177/004728757501300301>
- KEA (2006). *The Economy of Culture in Europe: Study prepared for the European Commission (Directorate-General for Education and Culture)*. [2 de outubro de 2019]. Disponível em: https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/studies/cultural-economy_en.pdf
- Kim, Hwajung. (2011). *Cultural Diplomacy as the Means of Soft Power in an Information Age*. Institute for Cultural Diplomacy. Disponível em: <https://bit.ly/2z51Yr2>.
- Li Shu-Sheng. (2012). Culture industry development and regional economy-Case study of tianjin. *Physics Procedia*, 25, 1352-1356. <https://doi.org/10.1016/j.phpro.2012.03.244>
- J. Lin. (2019). "(Un) Becoming Chinese Creatives: Transnational Mobility of Creative Labour in a 'Global' Beijing". *Mobilities* 14(4), 452-468. <https://doi.org/10.1080/17450101.2019.1571724>.
- Macovei, Monica. (2004). Human Rights Handbooks 2: A Guide to the Implementation of Article 10 of the European Convention on Human Rights. Strasbourg: Council of Europe. Disponível em: <https://bit.ly/366KoTg>
- Manfredi, J.L. (2012).Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública. [Towards a Communicative Theory of Public Administration]. *Communication and Society* 24(2), 199-225. Disponível em:<https://bit.ly/2GXHnsT>
- Marco, E., y Otero, J. (2010). La transformación de la diplomacia cultural española. *Política Exterior*, 24(134), 155-164. Disponível em: <https://bit.ly/3kWbvHa>
- Mazilu, S. (2018). Creative Industries as an Enhancing Factor for Regional Development in European Union.*Eurint*, 5(1), 289-301. Disponível em: <https://bit.ly/2YT8jjB>
- Mejia Mena, F.P. (2015).*Análisis del poder blando de China*. (Tese de Mestrado, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador). Disponível em: <https://bit.ly/2Yxdvyi>



- Melissen, J. (2005). The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice. In J. Melissen (Ed.) *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Affairs* (pp. 3–28). Clingendael, Netherlands: Institute of International Relations.
- Montalto, V., Moura, C. J. T., Langedijk, S., & Saisana, M. (2019). Culture Counts: An Empirical Approach to Measure the Cultural and Creative Vitality of European Cities. *Cities*, 89, 167–185. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.01.014>
- Morgan, W.J., & Tuijnman, A. (2009). Europe and China: A New Era of Cultural Contact and Cooperation in Education. *European Journal of Education*, 44(1), 1–142. <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2008.01366>
- National Bureau of Statistics of China. (2008). *National Bureau of Statistics of China*. [02 de setembro de 2019] Disponível em: <https://bit.ly/2KNnfej>
- Netherlands Scientific Council for Government Policy. (1987). *Culture and Diplomacy*. The Hague. [15 September 2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2YTEQtL>
- Nye, J.S. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94–109. <https://doi.org/10.1177/0002716207311699>
- Noya, J. (2002). La imagen exterior como política de Estado. *Boletín Elcano*, 6, 6.
- OECD. (2018). *Culture and Local Development*. Report. Background document. [22 November 2019]. Disponível em: <https://bit.ly/30IW0Ob>
- Park, S., Chung, D., & Park, H. W. (2019). Analytical Framework for Evaluating Digital Diplomacy Using Network Analysis and Topic Modeling: Comparing South Korea and Japan. *Information Processing & Management*, 56(4), 1468–1483. <https://doi.org/10.1016/j.ipm.2018.10.021>
- Peña, A. Q. (2006). “Metodología de investigación científica cualitativa” [Methodology in Qualitative Science Research]. *Psicología: Tópicos de actualidad*. LIMA: UNMSM, 47–84. Disponível em: <https://bit.ly/32cHtaS>
- Pohan, S., Pohan, H., & Savitri, I. N. (2016). Digital Diplomacy-Maximizing Social Media in Indonesia's Economic and Cultural Diplomacy. In *Proceedings of the 1st International Conference on Social and Political Development (ICOSOP 2016)*. Chicago: Atlantis Press. <https://doi.org/10.2991/icosop-16.2017.52>
- Prieto, J. (2013). *La acción cultural exterior de España a través del Instituto Cervantes*. Observatorio de la imagen de España. Real Instituto Elcano. Estudios/Análisis de acciones e instituciones españolas. Disponível em: <https://bit.ly/3mQLWrp>
- Reisinger, Y. (1994). Tourist-host contact as a part of cultural tourism. *World Leisure and Recreation*, 36: 24–28. <https://doi.org/10.1080/10261133.1994.9673910>
- Saavedra Torres, J. L. (2012). El poder blando de la marca-país: del marketing a la diplomacia pública. *Redmarka: revista académica de marketing aplicado*, 8, 6. Disponível em: <https://bit.ly/3er1dw5>
- Schwartz, S. (1993). Value priorities and behavior: applying a theory of integrated value systems. En Seligman, C., Olson, J. y Zanna, M. (Eds), *The psychology of value. The Ontario symposium* (8, 1–24). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates



- Smits, Y. (2014). China Country Report. Preparatory Action 'Culture in the EU's External Relations'. European Union. Disponível em: <https://bit.ly/2MmhjvM>
- Snow, N. (2009). Rethinking Public Diplomacy. In N. Snow & P. M. Taylor (Eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy* (pp. 3–11). Nova Iorque: Routledge.
- Tang, B. 2014. "Development and Prospects of Deliberative Democracy in China: The Dimensions of Deliberative Capacity Building". *Journal of Chinese Political Science* 19(2): 115–132. <https://doi.org/10.1007/s11366-014-9285-3>.
- European Parliament 2007. Resolution 2006/2249 (INI). The Social Status of the Artists Report. Disponível em: <https://bit.ly/38arU73>
- The Chinese National Bureau of Statistics. (2008). Chinese National Bureau of statistics. Disponível em: <https://bit.ly/3kZZkZL>
- Netherlands Scientific Council for Government Policy. (1987). *Culture and Diplomacy*. Hague. Disponível em: <https://bit.ly/3eC3S6t>
- UN Commission on Human Rights, Human Rights Resolution (2005). The Right to Freedom of Opinion and Expression, 19 de abril de 2005, E/CN.4/RES/2005/38. Disponível em: <https://bit.ly/3kWW7dn>
- UN Human Rights Council. (2018). Report of the Special Rapporteur in the Field of Cultural Rights. Bennoune, Karima. Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary General- Disponível em: <https://bit.ly/2I3cPK0>
- UNCTAD. (2013). *Creative Economy Report 2013*. [13 November 2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2HgyRFI>
- UNESCO. (2001). *Universal Declaration on Cultural Diversity*. Paris. [15 de novembro de 2019]. Disponível em: <https://bit.ly/32X4jAx>
- UNESCO. (2003). *Convención para la salvaguarda del patrimonio inmaterial*. Sesión nº 32, Paris, 29 Septiembre a 17 Octubre. [01 de novembro de 2019] Disponível em: <https://bit.ly/1kFDhCW>
- UNESCO (2013). *Creative cities network*. Pekín. Disponível em: <https://bit.ly/34WAd4v>
- Van Ham, P. (2001). The rise of the brand state: The postmodern politics of image and reputation. *Foreign affairs*, 2-6. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2001-09-01/rise-brand-state>.
- Van Ham, P. (2008). Place branding: The state of the art. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 616 (1), 126-149. <https://doi.org/10.1177/0002716207312274>
- Wang Yanzhong and Wei Anan. (2009). Issues of China's Social Security: Internationalization Development. Disponível em: <https://bit.ly/2JBmOGV>
- WTO. (2013). Understanding the WTO: The Agreements. Services: Rules for Growth and Investment. Disponível em: <https://bit.ly/31D5wNt>



Zallo, R. (2003). Nuevas políticas para la diversidad: las culturas territoriales en riesgo por la globalización. [New Policies for Diversity: Territorial Cultures at Risk for Globalization]. *Revista Pensar Iberoamérica*

Zhu Zhenming.(2015). Cultural Industries in China. In *The 1st International Conference on Innovative Communication and Sustainable Development in ASEAN*. Bancoque, Tailândia, julho de 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2MaDK70>

A RELAÇÃO CHINA-RÚSSIA E A CONSTITUIÇÃO DA CULTURA DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI

Diogo Machado

diogo2000machado@gmail.com

Estudante finalista na licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (Portugal).
Membro Associado do Observatório Político.

Resumo

Este artigo procura perceber como é que a relação entre a China e a Rússia, os dois membros mais influentes na criação e na ação da Organização para a Cooperação de Xangai, influenciou a cultura da organização. Através de um desenho de pesquisa construtivista, são identificados os principais elementos intersubjetivamente partilhados na relação referida, argumentando-se posteriormente que eles foram incorporados na cultura da Organização para a Cooperação de Xangai, em especial nos dois aspetos considerados para a avaliar – regras formais e normas.

Palavras-chave

Cultura, Cooperação, Organização para a Cooperação de Xangai, Relação sino-russa, Soberania

Como citar este artigo

Machado, Diogo (2021). A relação China-Rússia e a constituição da cultura da Organização para a Cooperação de Xangai. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.4>

Artigo recebido em 21 Outubro 2020 e aceite para publicação em 6 Março 2021





A RELAÇÃO CHINA-RÚSSIA E A CONSTITUIÇÃO DA CULTURA DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI¹

Diogo Machado

Introdução

O presente artigo tem como objetivo perceber como é que a relação entre a China e a Rússia determinou a cultura da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX). Como o título sugere, será utilizado um desenho de pesquisa construtivista, que será explicado nesta secção, seguido da apresentação da estrutura do artigo.

Seguindo a ontologia construtivista, a sua análise às organizações internacionais (OI), como é o caso da OCX, foca-se sobretudo nas componentes imateriais ou sociais, nomeadamente "*the ways in which international institutions create, reflect, and diffuse intersubjective normative understandings*" (Martin & Simmons, 2013: 335). As OI são vistas como a articulação institucional e formal de comunidades internacionais que partilham uma cultura, isto é, identidade, valores e normas coletivamente partilhados (Schimmelfennig, 2003).

É postulado que existe uma constituição mútua de identidades dos atores e das OI, isto é, ao passo que a cultura e as regras formais das OI advêm de um consenso intersubjetivo a nível de identidade, valores e normas coletivos entre os atores que depois a formam, a OI adquire, posteriormente, uma capacidade de agência que lhe permite alterar as identidades e interesses dos próprios atores que a constituem (Martin & Simmons, 2013) – existe uma relação mutuamente constitutiva entre Estados e OI.

Ora, é no seguimento destas premissas que desenvolvemos o nosso desenho de pesquisa para estudar a influência da relação sino-russa na cultura da OCX. Para o efeito, partiremos da obra *Crafting Cooperation - Regional International Institutions in Comparative Perspective* (Acharya & Johnston, 2007), onde é elencado um conjunto exaustivo e eclético de variáveis que podem influenciar o *design* institucional de uma OI. Entre as variáveis independentes apresentadas, os autores consideram que o *design* institucional das OI pode ser influenciado pela ideologia e identidade dos seus principais empreendedores, isto é, a identidade, os valores e as normas coletivamente partilhados. Os autores explicam que a variável independente supramencionada é especialmente

¹ O autor agradece ao Professor Rui Henrique Santos e à colega Marta Carvalho pelo apoio e comentários sobre as versões iniciais deste artigo, bem como aos dois revisores anónimos pelas sugestões e comentários muito úteis.



eficaz a explicar quem faz parte da OI e as suas normas – ideologia formal e informal, argumentos causais e normativos que apresenta (Acharya & Johnston, 2007).

Neste sentido, a nossa variável independente será a 'relação sino-russa', mais concretamente a identidade, os valores e as normas coletivamente partilhados por estes Estados. Do ponto de vista teórico, numa relação a prática social e a cooperação repetidas produzem significados intersubjetivos na estrutura social da relação que molda as interpretações dos atores e disciplina-os (Hopf, 1998). Ademais, a cooperação suficientemente iterada faz com que os atores "*are simultaneously learning to identify with each other - to see themselves as a "we" bound by certain norms*" (Wendt, 1994: 390). Forma-se, assim, uma comunidade entre os agentes que partilham uma cultura – identificam-se positivamente um com o outro, partilham valores e normas comuns (Schimmelfennig, 2003). Para efeitos de operacionalização da comunidade criada pela relação sino-russa – a nossa variável independente – utilizaremos o modelo da Tabela 1, que descreve competentemente as várias componentes de uma comunidade. Apesar do modelo se referir à 'identidade', neste caso coletiva, este conceito pode utilizar-se de forma indiferenciada com o de 'relação' ou 'comunidade' que aqui referimos, uma vez que têm as mesmas componentes.

Tabela 1 - Quatro componentes da identidade coletiva

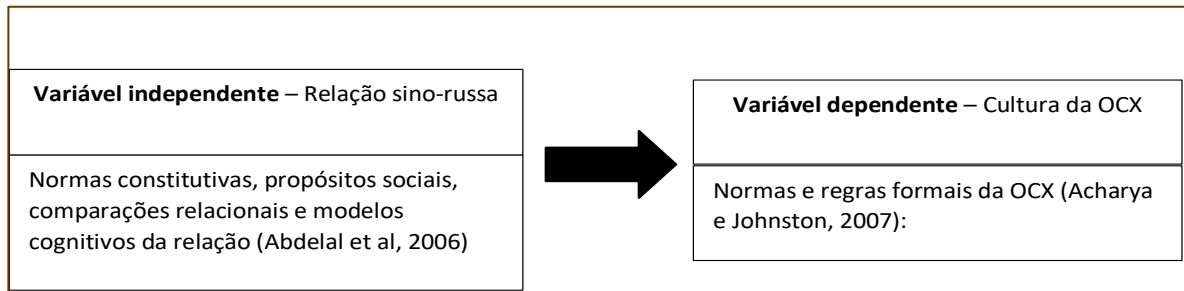
Normas constitutivas	Normas ou regras que definem a pertença a um grupo
Propósitos sociais	Objetivos ou propósitos partilhados por um grupo
Comparações relacionais	Visões e crenças coletivamente partilhadas sobre outras identidades ou grupos
Modelos cognitivos	Cosmovisões ou entendimentos coletivamente partilhados sobre o mundo que partilham, sobre interesses e condições políticas ou materiais

Fonte: adaptado de Abdelal et al. (2006)

A variável independente acima descrita explicará a nossa variável dependente – 'cultura da OCX' –, que, a nosso ver, compreende os seguintes aspetos da tipologia de Acharya e Johnston (2007): normas (ideologia formal e informal, argumentos causais e normativos) e regras formais. Aqui, divergimos em parte dos autores porque consideramos que a identidade, valores e normas partilhados pelos principais empreendedores da OI, além de explicarem os membros e as normas da OI, também explicam competentemente as suas regras, uma vez que elas não são mais do que a materialização, institucionalização e codificação das normas. Não consideramos o aspeto dos membros da OCX (quem integra) por limitações de espaço, o que nos obriga a selecionar apenas os outros aspetos referidos, que consideramos mais relevantes. Na Figura 1 é apresentada um esquema do desenho de pesquisa.



Figura 1 - Esquema do desenho de pesquisa



O argumento deste ensaio é que, sendo a Rússia e a China os dois membros mais influentes na criação e na ação da OCX, a sua relação influenciou fortemente a cultura da OCX, que incorpora muitos dos seus elementos intersubjetivamente partilhados nos dois aspetos considerados para a caracterizar – normas e regras formais.

Na primeira secção caracterizaremos a relação sino-russa. Na segunda secção explicaremos como o conteúdo intersubjetivo presente nesta relação determinou a cultura da OCX, descrevendo-a. Na conclusão, o argumento do artigo é resumido e, a partir dele, são levantadas algumas questões para investigação posterior.

A relação sino-russa

A visita de Boris Yeltsin à China em 1992 marcou o reatar das relações sino-russas (Lukin, 2018) após décadas marcadas por grande tensão durante a Guerra Fria. Após a adesão dos ex-membros do Pacto de Varsóvia à NATO, a Rússia procurava novos parceiros numa lógica de *balancing* em relação aos Estados Unidos da América (EUA), ao passo que a China pretendia limitar a influência daquele país na região; estas circunstâncias aliadas ao facto de, depois do embargo na sequência de Tiananmen, a Rússia ser um dos poucos fornecedores de armas disponível, criou as condições para um entendimento e, posteriormente, para uma parceria formal (Carlsson, M. *et al.*, 2015). Entretanto, a relação desenvolveu-se e aprofundou-se, mas, apesar de a cooperação ser significativa, pauta-se também por elementos de desconfiança.

Do lado russo, a principal preocupação prende-se com o rápido crescimento da China, que pode tornar este país numa ameaça à sua segurança no futuro (Ferdinand, 2013; Horta, 2008). Do lado chinês, também há incerteza quanto às verdadeiras intenções russas. A China preocupa-se com a capacidade de a Rússia cumprir os seus compromissos porque se tem mostrado frequentemente relutante em avançar com a cooperação, nomeadamente a nível da indústria energética, das (incipientes) relações económicas e comerciais, entre outros aspetos (Ferdinand, 2013). Estes fatores serão importantes para explicar o facto de a cooperação sino-russa ser ainda algo limitada, centrando-se *“around energy, armaments, the common border, the UN Security Council and the development of the Russian Far East”* (Carlsson, M. *et al.*, 2015: 15).

Depois deste breve enquadramento, dedicamo-nos agora à descrição do conteúdo intersubjetivamente partilhado na relação entre a China e a Rússia quanto aos quatro aspetos identificados no modelo da Tabela 1. A prática social, em geral, e o discurso, em particular, têm, para o construtivismo, o poder de reproduzir os significados



intersubjetivos que constituem estruturas sociais (Hopf, 1998). Assim sendo, utilizaremos uma análise essencialmente discursiva de posições que a Rússia e a China tomaram em conjunto no âmbito da sua relação que permitem identificar as componentes intersubjetivamente partilhadas que lhe subjazem.

Compartimentaremos a nossa análise em função das componentes que queremos identificar segundo o modelo da Tabela 1: normas constitutivas, propósitos sociais, comparações relacionais e modelos cognitivos (Abdelal *et al.*, 2006). Renovamos a chamada de atenção que os autores fazem para o facto de estes elementos não serem mutuamente exclusivos, o que se traduzirá numa visível relação entre eles no nosso argumento, apesar da tentativa de os compartimentar para fins analíticos.

As normas constitutivas designam as práticas que identificam os atores e levam outros grupos a reconhecê-los, assim como os atributos e regras que determinam a pertença àquele ator ou grupo (Abdelal *et al.*, 2006). No caso da relação em questão, é notável, em primeiro lugar, a ênfase que os atores colocam em esclarecer que não se trata de uma aliança, mas sim de uma 'parceria estratégica'. De facto, no primeiro comunicado conjunto dos dois países (1992), que marcou o reatar de relações, está contemplado que "*a friendly national relationship must be maintained and developed under the condition of non-alliance*" (Ying, 2016: 3), o que tem sido constantemente reiterado pelos líderes de ambos os países até hoje, assim como o facto de a parceria se destinar a promover o interesse nacional de ambos e de não visar ser contra terceiros (Ying, 2016). A parceria não prevê efetivamente nenhuma obrigação de defesa mútua em caso de agressão, como seria de esperar se fosse uma aliança.

No entanto, foram estabelecidos alguns limites quanto à forma como os dois Estados se relacionam. O *Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation* de 2001, momento em que se formaliza esta relação, impõe, logo no primeiro artigo, "*mutual respect of state sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, mutual non-interference in each other's internal affairs*" (Foreign Ministry of the People's Republic of China [FMPRC], 2001). Esta é uma norma fulcral desta relação e prevê também: a resolução pacífica de conflitos; o respeito pelos caminhos de desenvolvimento de cada um; o reconhecimento de que Taiwan faz parte da China (China retribui mais tarde no caso da Chechénia) (FMPRC, 2001). Existe uma hipótese na literatura que afirma que a tónica na salvaguarda da soberania e sobrevivência do regime se deve ao facto de os dois países terem regimes autoritários ou semi-autoritários (e um legado histórico desta natureza) numa ordem internacional que pressiona a democratização, assim como à circunstância de terem sofrido inúmeras invasões de potências ocidentais (Ying, 2018).

O mesmo Tratado esclarece também outra norma desta relação, embora na prática seja menos importante do que a anterior – a cooperação *win-win* e a coordenação. O artigo 16 estabelece que "*the contracting parties shall conduct cooperation in such areas as economy and trade, military know-how, science and technology, energy resources, transport, nuclear energy, finance* [e muitas outras]" (FMPRC, 2001). Com efeito, a Rússia e a China estabeleceram, já antes deste Tratado, cooperação a vários níveis e anunciaram várias vezes a intenção mútua de a aprofundar. Desenvolveram também mecanismos eficientes de consulta mútua e coordenação sobre várias matérias, o que se



reflete numa frequente convergência de posições em muitos assuntos, nomeadamente do foro internacional.

Podemos então concluir que a prática social da relação sino-russa, a nível de normas constitutivas, revela que existe um entendimento intersubjetivo entre a China e a Rússia de que não são uma aliança, mas sim dois atores com regimes autoritários ou semi-autoritários zelosos da sua sobrevivência e independência, que devem respeitar o modelo de desenvolvimento/regime de cada um, assim como a segurança e soberania da outra parte. Comprometem-se também a desenvolver cooperação *win-win* e coordenação a vários níveis.

Noutra dimensão, os propósitos sociais referem-se aos objetivos associados a uma identidade (Abdelal *et al.*, 2006), neste caso, à relação sino-russa. Neste ponto, convém distinguir duas dimensões de análise: propósitos sociais bilaterais e propósitos sociais internacionais.

Os primeiros são, naturalmente, o fortalecimento da cooperação *win-win* e da coordenação a vários níveis, como já foi referido. Acrescenta-se também um frequente destaque que é dado ao objetivo de reforçar a confiança mútua, nomeadamente a nível da segurança, o que explica as manobras militares conjuntas a partir de 2005 (Lukin, 2018).

No que concerne aos propósitos sociais internacionais, existe o entendimento de que as partes "*shall strive to promote the [...] establishment of a new international order*" (China & Rússia, 1997: 987). Esta frase está presente na *Joint declaration on a multipolar world and the establishment of a new international order* (1997), declaração marcante no que toca aos propósitos sociais internacionais desta parceria. Esta intenção é reiterada em várias declarações conjuntas subsequentes até aos dias de hoje. A Rússia e a China expressam o entendimento intersubjetivo de que devem pugnar conjuntamente por uma nova ordem internacional que tenha como princípios:

- a multipolaridade, evitando hegemonia, *power politics* e conflito (China & Rússia, 1997);
- "*mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, non-interference in each other's internal affairs[...] [as the] the basis for a new international order*" (China & Rússia, 1997: 987);
- "*Every country has the right independently to choose its path of development [...] without interference from other States*" (China & Rússia, 1997: 987);
- A coexistência pacífica, o multilateralismo e a resolução pacífica de conflitos (China & Rússia, 1997);
- "*the role of the United Nations and the Security Council must be strengthened [...]. They believe that the United Nations, as the most universal and authoritative organization of sovereign States, has a place and role in the world that cannot be supplanted by any other international organization*" (China & Rússia, 1997: 988);
- "*the strengthening and expansion of trade, economic, scientific, technical and humanitarian exchanges and cooperation on the basis of equality and mutual advantage*" (China & Rússia, 1997: 987);



- “the developing countries [...] should take their rightful place in the future new international order and participate in international affairs on an equal and non-discriminatory basis.” (China & Rússia, 1997: 988).

Concluimos assim que os propósitos sociais intersubjetivamente partilhados entre a China e a Rússia são, a nível bilateral, o aprofundamento da cooperação, coordenação e confiança mútua, ao passo que a nível internacional se prendem com a promoção de uma nova ordem internacional. Neste sentido, os atores entendem que devem promover a multipolaridade, o respeito pela soberania dos Estados acima de tudo, a coexistência pacífica, o multilateralismo, o reforço e primazia da Organização das Nações Unidas (ONU), a cooperação *win-win* e a igualdade, valorizando os países em desenvolvimento que devem ser tratados de uma forma não-discriminatória. Salientamos que, à semelhança das normas constitutivas da relação, também neste ponto se vê “*both governments attaching primary importance to resisting ‘external interference’ in domestic affairs and preserving the right to pursue an ‘autonomous path’ of political development*” (Dueben, 2013: 89).

Olhamos, então, agora para a componente da comparação relacional no consenso intersubjetivo presente nesta relação, ou seja, de referências em relação à identidade de outros grupos dos quais se distingue (Abdelal *et al.*, 2006). O binómio ‘eu-outro’ é importante no discurso da relação sino-russa, apesar de não ser muito explícito, nomeadamente na contraposição com os países desenvolvidos ou Ocidente, no geral, e com os EUA, muito especialmente. Expressam muitas vezes reticências acerca da unipolaridade americana, desejando a multipolaridade, uma vez que a primeira leva a hegemonia, *power politics*, unilateralismo e monopolização dos assuntos internacionais, que condenam (China & Rússia, 1997; FMPRC, 2008). Afirmam-se também contra a “*politicization of human rights issues*” (FMPRC, 2008), que encaram como pretexto para o Ocidente e os EUA violarem a soberania dos países e interferirem nos seus assuntos internos. Denunciam ainda um conjunto de tendências negativas nas relações internacionais que são encorajadas pelos EUA:

“efforts to downplay the role of the United Nations and its bodies, NATO’s attempts to assume the functions of the UN Security Council, interference in the internal affairs of sovereign states, support for separatist movements, NATO’s expansion, the secession of the US from the ABM Treaty and refusal to join some other international agreements” (Lukin, 2018: 103).

No entanto, não os tomam como inimigos diretos ou imediatos, uma vez que afirmam procurar a cooperação com os países desenvolvidos (e com os EUA), reconhecendo-lhes até um papel fundamental para apoiar os países em desenvolvimento – chegam até a exigir “*increase development aid to developing countries*” (FMPRC, 2008).

Por último, o modelo cognitivo diz respeito à “*worldview, or a framework that allows members of a group to make sense of social, political, and economic conditions*” (Abdelal *et al.*, 2006: 8), isto é, a forma como veem o mundo e como se posicionam no mesmo, o que lhes permite intuir significados sobre fenómenos e factos da realidade – uma



espécie de ontologia e epistemologia intersubjetivamente partilhada pelos atores expressa na relação (Abdelal *et al.*, 2006).

A Rússia e a China percecionam a existência de um mundo onde persistem *power politics*, conflito, unilateralismo, hegemonia e uma “*global economy [...] increasingly imbalanced*” (FMPRC, 2008). Todavia, consideram que “*the trend towards a multi-polar world is irreversible*” (FMPRC, 2008). Neste sentido, percecionam também que o poder e importância dos países em desenvolvimento, especialmente da Rússia e da China, estão a crescer, logo consideram ter cada vez mais capacidade de influenciar os assuntos internacionais, assim como de promover a ordem internacional que desejam conforme a descrevemos.

As conclusões desta secção estão sumarizadas na seguinte tabela:

Tabela 2 - Conteúdo do consenso intersubjetivo da relação sino-russa

Normas constitutivas	Não-coligação; soberania; cooperação e coordenação
Propósitos sociais	<u>Bilaterais</u> - desenvolver cooperação, coordenação e confiança mútua <u>Internacionais</u> - pugnar por nova ordem internacional: multipolar, respeito pela soberania, coexistência pacífica, multilateralismo, reforço e primazia da ONU, cooperação <i>win-win</i> e igualdade, empoderando os países em desenvolvimento
Comparações relacionais	Contraposição com Ocidente e especialmente EUA, condenados por promoverem hegemonia, unilateralismo, <i>power politics</i> , conflito e violação de soberania
Modelo cognitivo	Mundo ainda desequilibrado em favor do Ocidente e dos EUA, mas que inevitavelmente se tornará multipolar. Progressivamente maior poder e influência da China e da Rússia nos assuntos internacionais

A influência da relação sino-russa na cultura da OCX

Esta secção procura mostrar que o consenso intersubjetivo da relação sino-russa influenciou fortemente a cultura da OCX, que, como já foi explicado na parte introdutória, é indicativa de dois aspetos – regras formais e normas. Começamos por uma breve resenha histórica do surgimento da OCX. De seguida, analisamos as semelhanças do conteúdo do conteúdo intersubjetivamente partilhado na relação sino-russa com o conteúdo da cultura da OCX – primeiro, em relação às regras formais; segundo, quanto às normas da OCX.

Alexander Lukin (2018) explica que o nascimento da OCX deriva do *Shanghai Process*, que surgiu poucos anos após o fim da Guerra Fria, envolvendo inicialmente cinco países – Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão – para resolver disputas fronteiriças. Este processo é, por sua vez, uma extensão das negociações fronteiriças entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a China aos outros três Estados. Os acordos durante o *Shanghai Process* estabeleceram vários compromissos do ponto de vista militar, desde consultas regulares a obrigações de abstenção de uso da força contra outros. Em 2001, estes cinco países, juntamente com o Uzbequistão, fundaram a OCX, formalizada em 2002, sinal da sua vontade de alargar e aprofundar a cooperação. Depois de resolverem as suas disputas fronteiriças, os participantes decidiram prolongar a sua cooperação para endereçar coletivamente os desafios securitários não-convencionais que proliferaram após o colapso da URSS (Aris, 2011). A



OCX identifica-se, assim, como uma OI que atua no espaço geopolítico da Eurásia e cujo objetivo principal é combater os desafios securitários não-convencionais que assolam a região, especialmente o terrorismo, o separatismo e o extremismo, mas também o crime organizado como o tráfico de droga (Aris, 2011).

É, contudo, consensual na literatura que a *"China and Russia are the twin engines of the SCO [OCX]"* (Albert, 2015), ou seja, os atores mais influentes da OCX, o que explica que a sua relação seja, por sua vez, tão influente na cultura da organização. Isto é também visível no facto de as suas línguas oficiais e de trabalho serem o chinês e o russo (OCX, 2002).

De facto, há uma grande incorporação das normas constitutivas da relação sino-russa nas regras formais da OCX. O artigo 2 da Carta da OCX, relativo aos princípios, afirma que os Estados aderem a *"mutual respect of sovereignty, independence, territorial integrity of States and inviolability of State borders, non-aggression, non-interference in internal affairs, non-use of force or threat of its use in international relations"* (OCX, 2002: 3). À semelhança da relação sino-russa, também na OCX os atores expressam formalmente um entendimento sobre a suma importância de respeitar a soberania e segurança de cada um. A OCX, de igual forma, não cria nenhuma obrigação de defesa de qualquer membro em caso de ataque – não é uma aliança. Coincide ainda no objetivo de *"encouraging efficient regional cooperation in such areas as politics, trade and economy, defense, law enforcement, environment protection, culture, science and technology, education, energy, transport, credit and finance, and also other areas"* (OCX, 2002: 2).

Concluimos que as normas constitutivas da relação sino-russa – respeito pela soberania, não confrontação, resolução pacífica das disputas entre membros, e compromisso a cooperar em várias áreas – foram incorporadas na cultura da OCX e institucionalizadas nas suas regras formais. As semelhanças do ponto de vista das regras formais, que refletem consensos normativos, são evidentes, e é curioso observar que até a linguagem dos documentos oficiais em ambos os contextos é idêntica. A OCX dispõe de um arranjo institucional mais sofisticado e complexo (com vários órgãos como, por exemplo, um secretariado) devido ao facto de ser uma OI *de facto*. Ainda assim, argumentamos que a estrutura e funcionamento da OCX em tudo reflete as prioridades normativas dos membros e, logicamente, também da China e da Rússia. O facto de todas as decisões (exceto as relativas a expulsão ou suspensão de membros da OCX) serem tomadas por unanimidade, conforme o artigo 16 da Carta, reflete a prioridade absoluta dada pelos atores à sua soberania e independência, que já vimos que deriva da relação sino-russa. A OCX assume, assim, um carácter intergovernamental, em que as decisões, salvo a exceção apontada, nunca são tomadas contra a vontade de um dos membros. Isto é visível também no facto de o Conselho de Chefes de Estado ser *"the supreme SCO body"* (OCX, 2002: 2). O Secretariado, órgão executivo que representa somente a OCX, é nomeado pelo Conselho de Chefes de Estado por unanimidade e tem as fracas capacidades de fornecer apoio técnico, fazer propostas não vinculativas e de supervisionar aplicação de decisões de outros órgãos. Não tem a capacidade autónoma de decidir ou legislar – isso está reservado aos órgãos com representantes dos Estados-membros e condicionados pela regra da unanimidade.



Mesmo na prática efetiva da OCX, é visível esta prioridade dada à soberania dos seus atores. De longe, a área de cooperação mais avançada é *"in the field of security, above all in combating [...] extremism and terrorism, often linked to separatist movements and international fundamentalist organizations"* (Lukin, 2018: 120). Podemos argumentar que a prioridade dada a esta área de cooperação se deve ao facto de estes fenómenos serem uma ameaça direta à integridade territorial dos atores, que é uma prioridade intersubjetivamente partilhada. De facto:

"Central Asian elites [...] consider internal security as the most important concern to their regimes, because of the perceived threat such internal dynamics pose to both the legitimacy of their regimes and the territorial integrity of the state" (Aris, 2011: 101).

Por exemplo, Lukin (2018) nota que, no âmbito da cooperação económica multilateral, não existe ainda nenhum projeto implementado, apenas planos e declarações de intenção – há, no entanto, a nível bilateral num contexto extrainstitucional. Os Estados, apesar de integrarem uma OI com vista a cooperar, permanecem muito ciosos da sua autonomia, o que é um entrave ao aprofundamento da cooperação em sede da OCX que é, assim, ainda bastante limitada. Este consenso normativo sobre uma lógica de preservação de soberania e de cooperação limitada é em tudo semelhante à relação sino-russa. Aliás, a Rússia é quem frequentemente impede o aprofundamento da cooperação em sede da OCX, nomeadamente a nível económico, mas não só (Lukin, 2018; Horta, 2008). Como já vimos, além da disparidade económica assinalável em relação à China, a Rússia tem rejeitado a agenda económica daquele país para a OCX devido à persistência de *"phobias about the rise of China and its growing influence in Russia's traditional zone of interest, Central Asia"* (Gabuev, 2017).

O modelo de cooperação estadocêntrico da OCX apresenta a aparente contradição de coadunar a proteção da soberania estatal com uma resposta regional coordenada a ameaças securitárias que não respeitam este princípio, sendo transnacionais e não-estatais por natureza (Aris, 2011). Ainda assim, tem sido possível construir uma arquitetura institucional eficaz no combate ao terrorismo, separatismo e extremismo, embora pouco densa (Aris, 2011). No entanto, o aprofundamento da cooperação e a sua extensão a outras áreas revela-se difícil. Em primeiro lugar, os Estados-membros privilegiam a sua soberania e integridade territorial, o que os leva a desejar cooperar somente nas áreas mencionadas por representarem uma ameaça direta a estes objetivos e a resistir em abdicar do controlo de prerrogativas nacionais (Aris, 2011). Em segundo lugar, persistem desconfianças entre a China e a Rússia já analisadas, disputas entre os Estados mais pequenos e receio destes Estados em relação à Rússia e à China (Horta, 2008). A entrada da Índia e do Paquistão veio agravar este problema não só devido ao conhecido antagonismo entre os dois países, mas também devido à rivalidade entre a China e a Índia, que cresce em virtude das disputas fronteiriças e à medida que este último se aproxima dos EUA (Gabuev, 2017).

Avançamos então para as normas da OCX, isto é, a ideologia formal e informal da OI, assim como os argumentos causais e normativos que apresenta sobre os assuntos internacionais (Acharya & Johnston, 2007). Também aqui é visível a grande incorporação de elementos do entendimento intersubjetivo. Em primeiro lugar, também a OCX se



destina à “*promotion of a new democratic, fair and rational political and economic international order*” (OCX, 2002: 2). No entanto, uma simples análise da Carta é insuficiente para aferir a convergência entre as duas propostas de uma nova ordem internacional. Temos, então que recorrer a uma análise discursiva da OCX para perceber se houve efetivamente uma incorporação de normas, valores, propósitos sociais, modelos cognitivos e comparações relacionais na cultura da OCX quanto à relação sino-russa.

Assim, analisaremos comunicados à imprensa do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da OCX, principal órgão que expressa entendimentos entre os membros relativos aos assuntos internacionais. Na impossibilidade de analisar todos, olharemos para 6 destes comunicados – 2002, 2003, 2005², 2016, 2017 e 2018. Por um lado, é um conjunto significativo o suficiente para afirmar a presença ou ausência de determinados elementos na cultura da OCX. Por outro lado, permite perceber a evolução temporal destes elementos – se se mantêm ou não e se a sua expressão se reforça ou enfraquece.

Elencamos um conjunto de aspetos considerados mais importantes no entendimento intersubjetivo da relação sino-russa, que podem não ser mutuamente exclusivos, e testamos a sua presença nos 6 documentos referidos:

- ‘Soberania’ – referência à importância de preservar a integridade territorial ou a não-ingestão externa em assuntos domésticos de um Estado, quer enunciado como princípio a implementar no geral, quer no contexto de um acontecimento concreto;
- ‘Igualdade’ – referência à necessidade de as relações internacionais serem mais igualitárias, com tratamento não-discriminatório e igual para todos, quer enunciado como princípio a implementar no geral, quer no contexto de um acontecimento concreto;
- ‘ONU’ – referência à necessidade de reforçar o papel da ONU; ou ao papel primordial conferido à ONU nas relações internacionais; ou apelo à intervenção da ONU, considerada essencial, numa determinada situação;
- ‘Ocidente’ – denúncia e condenação de comportamentos do Ocidente ou a ele atribuídos implícita e obviamente;
- ‘Paz’ – referência à necessidade de paz e de resolução pacífica de conflitos, quer enunciado como princípio a implementar no geral, quer no contexto de um acontecimento concreto;
- ‘Cooperação’ – referência à vontade e disponibilidade da OCX cooperar ou coordenar-se com outras OI ou Estados, quer no geral, quer no contexto de um acontecimento concreto.

Olhando para a Tabela 3, verificamos que, à exceção de ‘Ocidente’, todos os restantes elementos intersubjetivamente partilhados na relação sino-russa são constante e consistentemente expressados na prática social da OCX, o que constitui uma prova empírica quer para considerá-los parte da cultura da OCX, quer para afirmar que, de facto, a cultura da OCX foi fortemente influenciada pela relação sino-russa.

² O de 2004 não está disponível.



Tabela 3. Coincidência ('X') de elementos da relação sino-russa na cultura da OCX

	2002	2003	2005	2016	2017	2018
Soberania	X		X	X	X	X
Igualdade	X		X	X	X	X
ONU	X	X	X	X	X	X
Ocidente				X	X	X
Paz	X	X	X	X	X	X
Cooperação	X	X	X	X	X	X

Também podemos afirmar que condenação do Ocidente – elemento ‘Ocidente’ – faz parte da cultura da OCX, embora com menos força. A partir de 2016, verificamos uma aguda e constante crítica por parte da OCX a ações do Ocidente: crítica ao sistema de defesa antimíssil instalado pelos EUA na Roménia em 2016 (OCX, 2016); crítica à mentalidade de Guerra Fria e à interferência em assuntos internos de países (OCX, 2017), ambos associados implicitamente ao Ocidente; condenação das pressões unilaterais do Ocidente a Estados e concretamente ao ataque de mísseis de França, EUA e Inglaterra à Síria (OCX, 2018). Sem dúvida que este elemento faz parte da cultura da OCX. O facto de não ser visível nos anos iniciais da OCX pode dever-se à sua necessidade de, numa fase inicial, se afirmar, prestigiar e legitimar na sociedade internacional.

Em relação aos outros elementos, a OCX reiteradamente expressa a importância do “*principle of respect for state sovereignty, non-interference in internal affairs of states*” (OCX, 2016: 2), condenando casos de violações de soberania, como no caso sírio (OCX, 2018). Também afirma sempre vontade e necessidade de cooperar com outras OI e Estados, tanto no geral (OCX, 2018), como para solucionar problemas concretos. Salva-guarda, no entanto, que esta cooperação tem que ser em termos de igualdade (OCX, 2002; OCX, 2005). Reforça frequentemente a necessidade de relações internacionais baseadas em “*mutual trust, justice, equality, mutually beneficial cooperation*” (OCX, 2018: 3). Há uma constante ênfase na preservação da paz e resolução pacífica de conflitos como, por exemplo, no caso norte-coreano (OCX, 2005; OCX, 2017), mas também quanto ao Afeganistão, Irão e Iraque. Por fim, o papel fundamental da ONU é sempre reiterado, quer como “*the most universal, representative and authoritative international organization*” (OCX, 2017: 3), quer apelando ao seu reforço (OCX, 2003) e à importância da sua intervenção em casos concretos (OCX, 2002).

Nesta secção aferimos que o consenso intersubjetivo da relação sino-russa influenciou fortemente a cultura da OCX, nomeadamente quanto às suas regras formais e normas. A nível de regras formais, foram incorporados legalmente os princípios da soberania, autonomia, não-aliança e cooperação em várias áreas, o que se reflete no carácter intergovernamental da OCX e no facto de as decisões serem tomadas por unanimidade. Acabamos também por argumentar que o facto de a cooperação ser limitada – privilégio do combate ao terrorismo, separatismo e extremismo, ao passo que outras áreas são marginais – se deve ao entendimento intersubjetivo que subjaz às regras formais. A nível das normas, a OCX incorporou em grande medida o conteúdo das ideias relativamente aos assuntos internacionais presente na relação sino-russa: o primado da soberania; a necessidade de mais igualdade nas relações internacionais; o papel fundamental da ONU;



a crítica às ações do Ocidente; a salvaguarda da paz e da resolução pacífica de conflitos; o desejo de cooperação com outras OI e Estados.

Conclusão

O argumento deste ensaio é que, sendo a Rússia e a China os dois membros mais influentes na criação e na ação da OCX, a sua relação influenciou fortemente a cultura da OCX, que incorpora muitos dos seus elementos intersubjetivamente partilhados nos dois aspetos considerados para a caracterizar – normas e regras formais.

O conteúdo intersubjetivamente partilhado na relação sino-russa consiste, a nível das normas constitutivas, na não-coligação, soberania, cooperação e coordenação. Já quanto aos propósitos sociais, podem distinguir-se os bilaterais – desenvolver cooperação, coordenação e confiança mútua – dos internacionais – pugnar por nova ordem internacional multipolar, respeitadora da soberania e marcada pela coexistência pacífica, pelo multilateralismo, pelo reforço e primazia da ONU, assim como pela cooperação *win-win* e igualdade, empoderando os países em desenvolvimento. Existe uma comparação relacional que contrapõe os atores com o Ocidente, especialmente os EUA, condenados por promoverem hegemonia, unilateralismo, *power politics*, conflito e violação de soberania. Em termos de modelo cognitivo, percecionam um mundo ainda desequilibrado em favor do Ocidente e dos EUA, mas que inevitavelmente se tornará multipolar, com progressivamente maior poder e influência da China e da Rússia nos assuntos internacionais.

Olhando para os dois aspetos escolhidos para a avaliar a cultura da OCX, podemos aferir que o conteúdo intersubjetivo da relação sino-russa a influenciou fortemente. A nível de regras formais, foram incorporados legalmente os princípios da soberania, autonomia, não-aliança e cooperação em várias áreas, o que se reflete no caráter intergovernamental da OCX e no facto de as decisões serem tomadas por unanimidade. Argumentamos também que o facto de a cooperação ser limitada, prevalecendo a nível do combate ao terrorismo, separatismo e extremismo, se deve ao entendimento intersubjetivo que subjaz às regras formais. A nível das normas, a OCX incorporou em grande medida o conteúdo das ideias relativamente aos assuntos internacionais presente na relação sino-russa: o primado da soberania; a necessidade de mais igualdade nas relações internacionais; o papel fundamental da ONU; a crítica às ações do Ocidente; a salvaguarda da paz e da resolução pacífica de conflitos; o desejo de cooperação com outras OI e Estados.

É possível alegar que a OCX é quase uma extensão da relação sino-russa (mas com mais participantes) dadas a coincidência clara do ponto de vista normativo, identitário e valorativo, salvo as diferenças do ponto de vista institucional, já que a OCX é uma OI formal com órgãos próprios. No entanto, é necessária investigação posterior que explique as causas da sua formação com base na relação sino-russa. Parece no mínimo paradoxal a própria criação e durabilidade desta mesma organização quando a cooperação é tão limitada e quando existem profundos antagonismos e desconfianças entre alguns dos membros, o que se torna ainda mais paradoxal com a entrada da Índia, com quem a China tem uma relação hostil, e do Paquistão, rival da Índia, em 2017. Albert (2020) nota que as disputas entre a China e a Índia, a pressão do Paquistão para marginalizar a Índia na OCX e o aprofundamento das relações sino-russas estão a colocar pressão na



OCX, nomeadamente quanto à sua capacidade de promover boas relações entre os membros, já que a Índia parece cada vez mais excluída no reduto da OCX. Será interessante observar como é que OCX confrontará estes desafios que parecem poder comprometer seriamente a sua eficiência.

Referências

- Abdelal, R. *et al.* (2006). «Identity as a Variable». *Perspectives on Politics*. 4(4): pp. 695–711.
- Acharya, A., & Johnston, A. I. (2007). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Albert, E. (2015). The Shanghai Cooperation Organization. Council on Foreign Relations. [Consultado em 19-03-2020]. Disponível em <https://www.cfr.org/background/shanghai-cooperation-organization>
- Albert, E. (2020) Xi Champions Multilateralism at SCO Amid COVID Concerns and Sino-Indian Tensions. *The Diplomat*. [Consultado em 06-03-2021]. Disponível em <https://thediplomat.com/2020/11/xi-champions-multilateralism-at-sco-amid-covid-concerns-and-sino-indian-tensions/>
- Aris, S. (2011) *Eurasian Regionalism: The Shanghai Cooperation Organisation*. Londres: Palgrave Macmillan UK.
- China & Rússia (1997). «Joint declaration on a multipolar world and the establishment of a new international order International». *Legal Materials*. 36(4): pp. 986-989.
- Dueben, B. A. (2013). *China Russia Relations after Cold War*. London: Department of International Relations, London School of Economics and Political Science.
- Ferdinand, P. (2013). The positions of Russia and China at the UN Security Council in the light of recent crisis. [Consultado em 22-04-2020]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433800/EXPO-SEDE_NT%282013%29433800_EN.pdf
- Foreign Ministry of the People's Republic of China. (2001). Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation. [Consultado em 25-04-2020]. Disponível em https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t15771.shtml
- Foreign Ministry of the People's Republic of China. (2004). Joint statement declaring the trend of the boundary line between the two countries has been completely determined. [Consultado em 05-05-2020]. Disponível em https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t165266.shtml
- Foreign Ministry of the People's Republic of China. (2008). Joint Statement of The People's Republic of China and the Russian Federation On Major International Issues. [Consultado em 07-05-2020]. Disponível em https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t465821.shtml



Gabuev, A. (2017). *Bigger, Not Better: Russia Makes the SCO a Useless Club*. Carnegie Moscow Center. [Consultado em 07-03-2021]. Disponível em <https://carnegie.ru/commentary/71350>

Hopf, T. (1998). «The Promise of Constructivism in International Relations Theory». *International Security*. 23(1): pp. 171-200.

Horta, L. (2008). «The Shanghai Cooperation Organization (SCO): An Asian NATO?». *Asia Pacific: Perspectives*. 8(1): pp. 30-35.

Johnston, A. (2001). «Treating International Institutions as Social Environments». *International Studies Quarterly*. 45(4): pp. 487-515.

Lukin, A. (2018). *China and Russia: The new rapprochement*. Cambridge: Polity Press.

Martin, L. & Simmons, B. (2013). «International organizations and institutions». In W. Carlsnaes & T. Risse & B. A. Simmons (ed), *Handbook of international relations*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 326-351.

Organização para a Cooperação de Xangai. (2002). Charter of the Shanghai Cooperation Organization. [Consultado em 02-06-2020]. Disponível em <http://eng.sectsco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2002). Joint communique Meeting of the council of ministers of foreign affairs of the shanghai cooperation organization. [Consultado em 14-06-2020]. Disponível em <http://eng.sectsco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2003). Press Release Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the Shanghai Cooperation Organization. [Consultado em 17-06-2020]. Disponível em <http://eng.sectsco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2005). Joint communique Meeting of the council of ministers of foreign affairs of the shanghai cooperation organization. [Consultado em 22-06-2020]. Disponível em <http://eng.sectsco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2016). Press Release on the SCO Council of Ministers of Foreign Affairs meeting. [Consultado em 30-06-2020]. Disponível em <http://eng.sectsco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2017). Press Release on the Extraordinary Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the Shanghai Cooperation Organization. [Consultado em 05-07-2020]. Disponível em <http://eng.sectsco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2018). Press Release on the SCO Council of Ministers of Foreign Affairs meeting. [Consultado em 07-07-2020]. Disponível em <http://eng.sectsco.org/documents/>

Schimmelfennig, F. (2003). «Sociological institutionalism and the enlargement of regional organizations». In F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 68-76.

Wendt, A. (1994). «Collective Identity Formation and the International State». *The American Political Science Review*. 88(2): pp. 384-396.



Ying, L. (2016). The Discourse and Possibility of Forming China-Russian Alliance and Its Challenge to the Regional Order in the Asia-Pacific. [Consultado a 24-03-2020]. Disponível em <http://web.isanet.org/Web/Conferences/AP%20Hong%20Kong%202016/Archive/a5c538f0-9c29-4a50-929c-22899464f6e4.pdf>

Ying, L. (2018). «Strategic Partnership or Alliance? Sino-Russian Relations from a Constructivist Perspective». *Asian perspective*. 42 (July-September 2018): pp. 333-354.

OS ODS EM ÁFRICA, NA LUTA PELOS DIREITOS HUMANOS

TÂNIA LIBÓRIO

tsliborio@gmail.com

Doutorada em Teoria Jurídico-Política e Relações Internacionais, Universidade de Évora.
Pós-Doutorada em Cooperação Internacional, Universidade de Évora (Portugal).

Resumo

No mundo atual é fundamental refletirmos sobre a problematização dos valores e do papel das ONG's no âmbito da solidariedade e do voluntariado, promovendo assim o desenvolvimento pessoal, social e cultural dos indivíduos e tornando-os parte da cidadania ativa e comprometida neste mundo que tão pouco ainda tem de solidário.

Neste sentido, é importante que todos nós estejamos de "olhos postos" nos movimentos solidários e que sejamos os primeiros intervenientes no sentido de ajudar, defender e cooperar, em diferentes áreas, com outras realidades.

Nesta era global, onde interage a riqueza e a pobreza, transparecendo as suas potencialidades e vulnerabilidades, emerge a convicção de enfrentar essa diversidade pela cooperação em nome da educação e das atitudes que podem transformar. As ONG's desempenham um papel catalisador capaz de promover o desenvolvimento e em cooperação com a consecução dos ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Este artigo tem como objetivo, apresentar as missões realizadas no continente africano, em prol da realização dos ODS estipulados pela ONU; missões estas integradas em projetos, levados a cabo por voluntários de uma ONG portuguesa, a AMI – Assistência Médica Internacional e demonstrar como a sua atuação consegue promover a cooperação e o desenvolvimento sustentável das comunidades nas quais atua, bem como a defesa dos Direitos Humanos.

Não podemos ficar alheios a um movimento solidário global, os voluntários contribuem de modo fundamental para a cooperação e para a ajuda aos países mais necessitados, sendo que, a principal "arma" de desenvolvimento de um país, acreditamos que é a educação pelos Direitos Humanos.

Palavras-chave

ONG's, África, Voluntariado, Direitos Humanos, ODS

Como citar este artigo

Libório, Tânia (2021). Os ODS em África, na luta pelos direitos humanos. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.5>

Artigo recebido em 4 Março 2020 e aceite para publicação em 8 Fevereiro 2021





OS ODS EM ÁFRICA, NA LUTA PELOS DIREITOS HUMANOS

TÂNIA LIBÓRIO

Introdução

Com o propósito de demonstrar a importância e o impacto que os ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável têm na atuação das ONG's, e especificamente na AMI, através dos seus projetos pelo mundo, iremos analisar a sua importância em África, numa perspetiva de aprendizagens e experiências das comunidades, e em várias vertentes, somos nós, que devemos estar de "olhos postos" nas necessidades e nos pedidos prementes da nossa sociedade, para enfrentarmos o futuro de um modo mais justo e harmonioso e na luta pelos Direitos Humanos.

Os meios de ação das ONG's na defesa das suas causas, são em termos genéricos, as formas através das quais estas tentam, ou persuadir os Estados e as instituições a alterarem os seus comportamentos ou políticas, ou denunciam situações de violações de Direitos Humanos, põem em prática projetos de ajuda humanitária, ou procedem ainda à mediação de negociação pacífica de conflitos, promovendo deste modo, o desenvolvimento do país.

Os desafios dos Direitos Humanos em África

A constelação dos Direitos Humanos vive hoje um momento de turbulência. Esta turbulência revela-se sobretudo com um impasse, em que ficam evidentes os limites dos Direitos Humanos convencionais, uma linguagem de dignidade cuja hegemonia é hoje incontestável (Santos, 2015: 33).

Identificam-se três tensões, que, ao mesmo tempo, são constitutivas da presente turbulência e representam um desafio para uma ressignificação emancipatória dos direitos humanos à luz das epistemologias do Sul. A primeira diz respeito à tensão entre o direito ao desenvolvimento e a incessante devastação ambiental do planeta. A segunda refere-se à tensão entre as aspirações coletivas de povos indígenas, afrodescendentes e camponeses e o individualismo que marca o cânone originário dos direitos humanos. A terceira refere-se à tensão que resulta da inadequação da linguagem de direitos, e em particular dos direitos humanos, para reconhecer a existência de sujeitos não humanos (Rodriguez-Garavito, 2005: 42).



Deste modo, a hegemonia de uma concepção universal de dignidade humana subjacente aos direitos humanos, baseada em pressupostos ocidentais, reduz o mundo ao entendimento que o ocidente tem dele, ignorando ou trivializando deste modo experiências culturais e políticas decisivas em países do sul global. Este é o caso dos movimentos de resistência contra a opressão, marginalização e exclusão que têm vindo a emergir nas últimas décadas e cujas bases ideológicas pouco ou nada têm que ver com as referências culturais e políticas ocidentais dominantes ao longo do século XX (Santos, 2019: 54).

O discurso dos direitos humanos desempenha um papel importante no desafio à ordem do mundo refletida no conceito de “cadeia dos seres” e, apesar de não aparentar, antecipa o discurso da colonialidade. Com a transição, no século XX, dos “Direitos do Homem” para os direitos humanos, pode observar-se mais claramente até que ponto esses direitos constituem um apelo à assimilação do humano e das formações sociopolíticas por parte do ideário ocidental, assim como substitutos de uma efetiva descolonização. “Os Direitos do Homem” proclamados até finais do século XVIII podem ser entendidos como fazendo parte de uma revolta contra a monarquia hereditária, a nobreza e as hierarquias medievais (Wallerstein, 1991: 95).

Deste modo, numa situação em que os direitos, o Estado de direito e a democracia são apresentados como o bem supremo, um valor humano universal, uma panaceia para todos os males em África, é importante recordar que não só a doença, mas também o medicamento disponível são histórica e socialmente determinados. A natureza não colocou como condição original, por um lado, o Norte civilizado, desenvolvido, rico e poderoso e, por outro, o Sul atrasado, subdesenvolvido, pobre e impotente.

Esta condição foi criada historicamente através da aplicação de violência “universal”. Por sua vez, a violência, a força e a dominação foram legitimadas e racionalizadas através de camadas, histórica e socialmente determinadas, das linguagens da religião, da raça, da cultura, da etnicidade, entre outras, tendo todas elas, em momentos diferentes, alegado a sua superioridade e a sua universalidade, tal como a ideologia dos direitos humanos o faz hoje (Shivji, 1989: 23).

Os direitos humanos não são atributos absolutos inerentes a todos os seres humanos, como condição original, para serem descobertos com o progresso e a civilização, neste caso, presumivelmente, a civilização ocidental, cristã e europeia, são isso sim, um produto de circunstâncias históricas e de lutas sociais (Shivji, 1989: 24).

É verdade que na maior parte do mundo afro-asiático, antes de pegar em armas, os povos colonizadores sentiram espontaneamente a necessidade de “purgar” a sua consciência da inferioridade racial inventada e inculcada pelos senhores coloniais. Esta necessidade assumiu variadas formas ideológicas em diferentes situações concretas, mas no fim de contas tratou-se de uma reconstrução da ideologia racial dominante para produzir “ideologias de resistência” (Gibbon, 1992: 93).

Assim, durante as duas primeiras décadas de independência em África, o discurso dos direitos humanos evoluiu com um contraponto ao discurso desenvolvimentista. As variantes dominantes deste último assentavam numa das várias teorias de desenvolvimento social. Em África, nas duas primeiras décadas do período pós-independência assistiu-se a um debate intenso entre duas escolas de pensamento, a da modernização e a do subdesenvolvimento/dependência (Hettne, 1990: 49).



Do lado dos direitos humanos, assistiu-se ao evoluir de paradigmas como o da indivisibilidade dos direitos humanos, o das necessidades fundamentais como um todo. Foi neste contexto que, o discurso dos direitos humanos fez a sua entrada forçada em cena no palco africano, no final da década de 1970 (Gibbon, 1992: 95).

O impacte da Intervenção humanitária no mundo

No início do século XXI, a tensão entre a afirmação de uma humanidade comum como protagonista dos direitos humanos e a recorrente criação de novas discriminações e exclusões que negam essa pertença comum à humanidade, continua a marcar os debates em torno das conceções da dignidade humana e do que significa ser humano, reiterando, em diferentes versões, o problema de como afirmar, simultaneamente, a igualdade e o reconhecimento da diferença (Santos, 2004: 45).

Na cosmovisão europeia em que se funda a formulação dos direitos humanos, no século XVIII, os homens nascem livres e iguais. O ser humano autónomo e dotado de razão é reconhecido como o sujeito desses direitos. Mas esta conceção é marcada, desde a sua origem, pelas exclusões de uma parte da humanidade dessa condição de sujeitos de direitos. Às mulheres, às crianças, aos escravos, aos povos colonizados, àqueles que são declarados como privados da capacidade para a autonomia e razão, essa igualdade criada pelo nascimento foi negada ou condicionada. O século XX trouxe o reconhecimento da humanidade de muitas das pessoas, grupos ou comunidades excluídas, e chegou mesmo a suscitar a discussão sobre a ampliação dos direitos humanos a entidades não-humanas.

As violações dos direitos humanos e da dignidade humana passam a ser expressas como ameaças à vida ou à integridade dos corpos sujeitos a violência ou sofrimento desnecessários. A resposta é a intervenção destinada a salvar vidas e aliviar o sofrimento, suspendendo a referência às diferenças e desigualdades, para tratar cada ser humano como um ser vulnerável ao sofrimento, ameaçado pela violência, seja ela decorrente da ação humana ou de desastres imputados à natureza (Santos, 2019: 68, 69).

A humanidade enquanto espécie, aparece exposta a formas de sofrimento que exigem resposta pela intervenção em situações em que a vida ou a integridade física de seres humanos se encontra em perigo iminente. A intervenção humanitária, exige escolhas entre o sofrimento, que, em determinado momento, merece uma resposta e aquele que é excluído dessa resposta (James, 2010: 23).

A humanidade que “não foi feita para sofrer” inclui, de facto, várias humanidades, diferentes na definição do que conta como sofrimento que merece intervenção urgente. Assim, “a capacidade de sofrer é, claramente, uma parte do que é ser humano. Mas nem todo o sofrimento é equivalente” (Farmer, 2005: 91). E nem todas as vidas, confrontadas com o sofrimento, são tratadas com a mesma dignidade e reconhecimento, mesmo na morte (Butler, 2010: 32).

O humanitarismo, inspirado inicialmente pela Criação da Cruz Vermelha, no século XIX, assumiu um novo perfil e uma nova face a partir da década de 1970, através de uma posição que postulava passar por cima do respeito pela soberania dos Estados para responder a crises reconhecíveis pela ameaça à vida e à integridade física de populações ou grupos humanos, que exigiriam alguma forma de intervenção orientada para o alívio



do sofrimento e para a necessidade de salvar vidas em perigo. Alguns dos protagonistas desse novo humanitarismo, viriam a propor a ideia de um “direito de ingerência”, implicando ir muito além da assistência humanitária baseada numa estrita neutralidade em relação às partes envolvidas nas situações em causa, e problematizando, um dos mais antigos e problemáticos princípios em que assentava o humanitarismo (Fassin, 2010: 281).

Um olhar mais próximo sobre a prática da intervenção humanitária mostra que, além das suas diferenças em relação a ações explicitamente orientadas para a denúncia de violações dos direitos humanos, o humanitarismo atua em nome da defesa da “dignidade” (Redfield, 2013: 22).

O objetivo já não é a defesa em geral dos direitos humanos ou a tentativa de contribuir para melhorar a condição humana em situações que ofendem a dignidade humana, mas aliviar o sofrimento onde e quando este ocorrer, assim como salvar vidas, através de intervenções de emergência.

O humanitarismo e as suas políticas, encontram assim a legitimação de uma forma de intervenção que não demorou em abrir crises e tensões, que persistem no seio de algumas das organizações que, com inegável coragem, generosidade e abnegação, procuram dar resposta às existências precárias de seres humanos que, enquanto pessoas e coletivamente, são vítimas de formas extremas de opressão e violência (Ticktin, 2011: 17).

Os desafios dos ODS

Para criar um mundo mais sustentável e para se envolverem com questões relacionadas com a sustentabilidade, e com os ODS, os indivíduos devem tornar-se agentes de mudança para a sustentabilidade. Eles precisam de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes que lhes permitam contribuir para o desenvolvimento sustentável. A educação é, portanto, crucial para a consecução deste desenvolvimento (UNESCO, 2017: 67).

Os 17 ODS e as 169 metas demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda Universal, construindo-se sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os Direitos Humanos de todos e alcançar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres e meninas, e são integrados e indivisíveis, equilibrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a económica, a social e a ambiental.

Nunca, antes, os líderes mundiais se comprometeram a uma ação comum e uma agenda política tão ampla e universal. Estão a criar juntos um caminho rumo ao desenvolvimento sustentável, dedicando-se coletivamente à busca do desenvolvimento global e da cooperação vantajosa para todos, que podem trazer enormes ganhos para todos os países e todas as partes do mundo. Cada país enfrenta desafios específicos em busca do desenvolvimento sustentável.

Hoje, também, a decisão reverte-se de maior importância histórica, ao construir um futuro que possa representar uma significativa melhoria para todas as pessoas, incluindo às quais foi negada a hipótese de alcançar o seu pleno potencial humano. Nós podemos ser a primeira geração a ter sucesso em acabar com a pobreza; assim como também a



última a ter uma hipótese de salvar o planeta. O mundo poderá ser um lugar melhor em 2030 se alcançarmos os nossos objetivos (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Para os objetivos serem alcançados, todos precisam de fazer a sua parte: governos, setor privado, sociedade civil e todos os seres humanos em todo o mundo. Espera-se que os governos assumam a responsabilidade e estabeleçam marcos, políticas e medidas nacionais para a implementação da Agenda 2030. Uma característica fundamental da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é a sua universalidade e indivisibilidade (UNESCO, 2017: 10).

A importância do Desenvolvimento Sustentável foi reconhecida nas três cúpulas influentes de desenvolvimento sustentável global: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (UN Conference on Environment and Development – UNCED), no Rio de Janeiro; a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002 (World Summit on Sustainable Development – WSSD), em Joanesburgo, África do Sul; e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (UN Conference on Sustainable Development – UNCSD), também no Rio de Janeiro, Brasil (UNESCO, 2017: 11).

À medida que as sociedades ao redor do mundo se esforçam para acompanhar o ritmo dos avanços da tecnologia e da globalização, elas deparam-se com muitos desafios novos (Wals, 2015: 43). Para que todos possam atuar em favor dos ODS, todas as instituições de educação devem considerar como sua responsabilidade trabalhar intensamente com questões de desenvolvimento sustentável, promover o desenvolvimento de competências de sustentabilidade e desenvolver os resultados de aprendizagem específicos relacionados a todos os ODS (UNESCO, 2017: 54).

Nas palavras de Ban Ki-Moon, “os 17 ODS são a nossa visão comum para a Humanidade e um contrato social entre os líderes mundiais e os povos” (ONU, 2017: 5).

Deste modo, passamos a apresentar os ODS:

ODS 1: Erradicar a pobreza em todas as suas dimensões, em todos os lugares, a cooperação para o desenvolvimento com países terceiros, vetor chave da política externa portuguesa, assenta num consenso alargado entre as forças políticas e a sociedade civil, tendo como objetivo a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável dos países parceiros, no respeito pelos Direitos Humanos. Em particular, destacam-se os Programas Estratégicos de Cooperação com Timor-Leste, Cabo Verde, Angola, Moçambique e Guiné-Bissau, que privilegiam a capacitação institucional nas áreas da proteção social, emprego, formação profissional e inclusão social, e o apoio a projetos de luta contra a pobreza, promovendo a igualdade de acesso aos serviços básicos nos países parceiros (ONU, 2017: 13-15).

ODS 2: erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável, ao nível da cooperação internacional, tem vindo a ser reforçada a cooperação transfronteiriça (ONU, 2017: 16).

ODS 3: garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades, no âmbito da cooperação internacional, a lei prevê ainda que cidadãos oriundos dos PALOP se desloquem para tratamento médico em Portugal ao abrigo de acordos de cooperação no domínio da saúde (ONU, 2017: 18).



ODS 4: garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, e relativamente à cooperação com países parceiros, Portugal tem sido motor para o desenvolvimento de ações no seio da CPLP, tendo apoiado outros países no desenvolvimento dos seus sistemas educativos. Destas, destacam-se: o alargamento das escolas portuguesas em Macau, Timor-Leste, Angola e Moçambique; a abertura de uma escola em Cabo Verde e em São Tomé e Príncipe (ONU, 2017: 19).

ODS 5: Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas, Portugal tem sido motor para o desenvolvimento de medidas e ações no âmbito da não discriminação e igualdade de género no seio da CPLP, promovendo a elaboração de planos de ação para a sua implementação (ONU, 2017: 20).

ODS 6: Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos, Portugal tem vindo a partilhar a sua experiência e conhecimento nesta matéria com os países em desenvolvimento, apoiado por recursos financeiros próprios ou mobilizados ao nível internacional e envolvendo setor público e privado e a sociedade civil (ONU, 2017: 21).

ODS 7: Garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e limpas para todos, e na cooperação com países parceiros, destacam-se as políticas públicas do setor energético, nomeadamente: com Cabo Verde, com Moçambique, e com Timor-Leste. Realça-se, igualmente, o apoio prestado a atores da sociedade civil, em particular ONGD, no desenvolvimento de tecnologias e boas práticas, nomeadamente na Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, procurando apoiar as populações a tirar partido destas novas tecnologias (ONU, 2017: 22).

ODS 8: Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos, Portugal é signatário de diversos Memorandos de Cooperação com Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, tendo por objetivo a promoção da estabilidade macroeconómica e financeira nos referidos países, bem como o fomento das suas relações económicas e financeiras, ou através da implementação do Plano de Ação para a Promoção da Igualdade e Equidade de Género na CPLP (ONU, 2017: 23-24).

ODS 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação, Portugal tem promovido o apoio ao desenvolvimento de infraestruturas sustentáveis e resilientes, destacando-se: em Moçambique, em Cabo Verde e em Angola (ONU, 2017: 25).

ODS 10: Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países, a política de cooperação portuguesa traduz a vontade nacional de participar no desenvolvimento dos países terceiros, visando o respeito pelos Direitos Humanos, pela democracia e pelo Estado de direito. Portugal procura apoiar os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste, através da promoção da proteção social, inclusão social e emprego (ONU, 2017: 26).

ODS 11: Tornar as cidades e comunidades inclusivas, resilientes e sustentáveis, é de referir a Campanha Cidades Resilientes das Nações Unidas, que promove a implementação de medidas de redução de catástrofes por parte das autoridades locais como um dos seus princípios orientadores (ONU, 2017: 28).



ODS 12: Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis, com as seguintes orientações: desenvolver a economia circular, com enfoque na desmaterialização, economia colaborativa e consumo sustentável, conceção de produtos, uso eficiente e valorização de recursos; alterar os modelos de produção e consumo: menos recursos, mais eficiência e menos impactos ambientais; aumentar as taxas de recolha, reciclagem e valorização globais e setoriais para os diferentes materiais constituintes dos resíduos; promover práticas de compras públicas ecológicas e sustentáveis; garantir o acesso à informação, participação do público na tomada de decisão e acesso à Justiça em matéria de Ambiente; promover comportamentos mais sustentáveis do ponto de vista ambiental, através da fiscalidade verde (ONU, 2017: 29).

ODS 13: Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos, é de referir a recente apresentação por países desenvolvidos de um plano para alavancar financiamento público e privado para o clima, trabalho ao qual Portugal se associou e, neste contexto se comprometeu a prosseguir o desenvolvimento de parcerias, em particular com os PALOP (ONU, 2017: 32).

ODS 14: Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável, as orientações são: prevenir e reduzir a poluição e lixo marinhos; limitar o impacto da pesca no meio marinho e adaptar a pesca à proteção das espécies; promover a proteção, restauração e gestão sustentável dos ecossistemas marinhos e costeiros e da biodiversidade marinha; fomentar o desenvolvimento local das comunidades costeiras; promover o ordenamento do espaço marítimo e a criação de áreas marinhas protegidas nos espaços marítimos sob jurisdição nacional; potenciar as áreas de investigação e fiscalização de natureza tributária, fiscal e aduaneira; aprofundar a política de vigilância marítima; aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de investigação e transferir tecnologia marinha (ONU, 2017: 36).

ODS 15: Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade, no plano internacional, note-se a participação ativa de Portugal na Convenção de Berna sobre a Vida Selvagem e os Habitats Naturais na Europa, na Convenção de Bonn sobre Espécies Migradoras da Fauna Selvagem, na Convenção de Ramsar sobre as Zonas Húmidas com interesse internacional para as aves aquáticas e na Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagem Ameaçadas de Extinção (ONU, 2017: 72).

ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis, a nível da lusofonia, no âmbito da CPLP e da cooperação com os PALOP, contribuindo para que as instituições militares dos países parceiros sejam de forma crescente e sustentada, produtores de segurança e indutores de desenvolvimento, e que contribuam para reforço da segurança e autoridade do Estado (ONU, 2017: 76-80).

ODS 17: Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável e no sentido de reforçar a qualidade da sua ação externa no âmbito da cooperação internacional e para o desenvolvimento sustentável, de entre os quais se destacam: desvinculação de abordagens assistencialistas, investindo-se na



capacitação institucional e humana, com vista a facilitar a mobilização de investimento e comércio e promover a sustentabilidade; transição para uma lógica de cofinanciamento nacional, europeu e internacional, público e privado, através do recurso a novas e diversas fontes de financiamento, algumas das quais baseadas em mecanismos inovadores, e envolvimento dos agentes económicos, do mundo académico e da sociedade civil (ONU, 2017: 81-85).

A concretização dos ODS no continente africano

Tomando como ponto de partida a ONG portuguesa AMI e o seu projeto, “ODS em Ação”, pretende-se contribuir para uma sociedade mais informada e ativa na promoção do desenvolvimento sustentável e no respeito pelos Direitos Humanos. Disseminar os ODS junto dos jovens portugueses, consciencializá-los para os desafios da cooperação para o desenvolvimento e da ação humanitária e promover uma cidadania ativa, através do estímulo para o voluntariado, com a divulgação de oportunidades de voluntariado nas respetivas regiões.

Para tal, consideramos os seguintes países: São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau, no sentido de representar exemplos concretos de desenvolvimento de projetos nos PALOP, nos quais as atividades e missões são desenvolvidas com o objetivo de cumprir cada um dos ODS. Consideramos ainda outros países africanos, nomeadamente, Senegal, Camarões, Madagáscar, Uganda, Costa do Marfim, Zimbabué, Níger e Gana, que a nível de projetos em curso, no que diz respeito à consecução dos ODS, são representativos do esforço que tem vindo a ser desenvolvido, no sentido de colocar em prática os ODS, na defesa pelos Direitos Humanos.

Deste modo, na Guiné-Bissau, o Projeto: “Rádio Comunitária de Bolama”, que se refere a colocar em prática o ODS 10, tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento de uma comunidade mais informada e sensibilizada através de um meio de comunicação de massas, ao serviço do desenvolvimento local e inclusivo na Região de Bolama. Em Bolama não existe um meio de comunicação social de proximidade e direcionado para uma população eminentemente rural e pouco alfabetizada, o que coloca limitações de vária ordem, com consequências negativas sobre as aspirações e expetativas dessas populações. Com este projeto pretende-se contribuir para eliminar esta carência e lançar as bases para uma participação e cidadania ativas dos residentes nas ações e tomada de decisões que interferem com a sua vida e das suas comunidades. Uma vez instalada e funcional, a rádio será um meio de comunicação capaz de informar e formar com razoável eficácia a comunidade local (AMI, 2017).

Outro projeto, que coloca em prática o ODS 4, é referente à Construção da Escola de Gã-Bacar. Este projeto pretende apoiar a construção de um edifício destinado às aulas do Pré-Escolar e Ensino Básico (AMI, 2017).

Desde o ano de 2000, a AMI encontra-se na Região Sanitária de Bolama, assumindo-se como um ator impulsionador do desenvolvimento, através da implementação de projetos, estabelecimento de parcerias com associações locais e também pela dinamização de Aventuras Solidárias nesta região. Assim, pretende-se contribuir para a melhoria do ensino na tabanca de Gã-Bacar, beneficiando diretamente 138 alunos e 8 professores.



Em São Tomé e Príncipe, o projeto que põe em prática os ODS 2 e 8, intitula-se: “Porto de Partida – São Tomé e Príncipe”, e tem como objetivo: a redução da pobreza através da melhoria das condições higiénico-sanitárias, promoção da literacia em saúde e saneamento do meio e intervenções de desenvolvimento local.

Caué é o distrito mais pobre de São Tomé, com frágil tecido económico, baixos rendimentos e iliteracia, conducentes a uma economia de subsistência e à criação animal arbitrária e desenvolvida informalmente. O projeto visa sensibilizar a população para os malefícios da atual situação de criação animal; construção de infraestruturas para acolher animais e proceder ao seu abate em condições de higiene adequadas; desenvolver atividades de cariz social que permitam combater situações de pobreza extrema no distrito, através da criação de um negócio gerador de rendimento que as sustente (AMI, 2015).

No Senegal, o “Projeto de Luta Contra a Insegurança Alimentar”, coloca em prática os ODS 1, 2, 10, 17, e pretende melhorar a produtividade das Explorações Familiares de três comunidades do Departamento de Bambey, facilitando o acesso a fatores de produção, promovendo práticas agro-ecológicas e a valorização da produção; contribuir para a melhoria da segurança alimentar de 100 explorações familiares. Nesta zona, os solos são pobres e houve um declínio da produção agrícola e da segurança alimentar, contribuindo para o aumento da migração de jovens e mulheres.

As famílias vivem, maioritariamente, em situação de insegurança alimentar. A produção não cobre as necessidades alimentares, os rendimentos baixaram e as necessidades de saúde e educação das crianças não são totalmente cobertas. Com este projeto pretende-se que as explorações familiares tenham acesso aos fatores de produção e implementem práticas agro-ecológicas e que a produção local seja valorizada e os resultados da mesma sejam seguidos, capitalizados e disseminados (AMI, 2017).

Outro Projeto neste país, é a “Promoção da saúde sexual e reprodutiva das mulheres e jovens do meio rural”, que consiste na educação e sensibilização das mulheres e jovens que vivem nas zonas rurais de Thiès e de Diourbel, para as problemáticas das doenças sexualmente transmissíveis.

De forma a contribuir para a redução dos 6800 novos casos de cancro de colo do útero, que todos os anos são diagnosticados no Senegal, este projeto levou a cabo uma série de ações de sensibilização nas várias comunidades. Com este projeto foram colocados em desenvolvimento os ODS 3 e 5 (AMI, 2017).

Em Camarões, o Projeto: “Capacitação de 50 crianças noivas”, põe em prática os ODS 1, 4, 5 e 8, e pretende contribuir para a redução da vulnerabilidade e dependências das jovens e crianças em risco e em casamentos forçados nas comunidades rurais. Através deste projeto pretende-se promover o empoderamento e melhoria dos acessos a oportunidades que permitam aumentar as perspetivas de vida das jovens em casamentos precoces ou crianças em risco, bem como a consciencialização e, possivelmente, reverter os desafios associados à problemática dos casamentos precoces com crianças na comunidade.

Para além da possibilidade de proporcionar cursos vocacionais em áreas chave, a iniciativa contempla também o pagamento de propinas das meninas que ainda se encontrem a frequentar a escola. Outro dos eixos estratégicos deste projeto é o de



sensibilizar a comunidade, nomeadamente líderes comunitários e religiosos para esta problemática, através, não só de sessões de sensibilização, mas também de programas de rádio e da realização de um documentário com testemunhos das vítimas (AMI, 2019).

Em Madagáscar, o Projeto: “Pediatria em Madagáscar”, põe em prática o ODS 3, e é entendido como um reforço do serviço de pediatria e formação do pessoal no centro de saúde. No âmbito do programa PIPO (Projetos Internacionais em Parceria com Organizações Locais), através do qual a AMI apoia e financia projetos de organizações locais, em diversos sectores como saúde, educação, segurança alimentar e associativismo, foi estabelecida uma nova parceria com uma Organização local, para a melhoria técnica do serviço de saúde infantil (AMI, 2019).

Madagáscar é um país com uma elevada taxa de incidência de pobreza, sendo bastante afetado pelas alterações climáticas. Na região, a situação de extrema pobreza adicionada às condições socio ambientais favorece a presença de doenças como a tuberculose e outras doenças pulmonares, malária, parasitoses intestinais e dermatológicas, doenças gastrointestinais e oculares, odontológicas e otorrinolaringológicas. Verifica-se também na região elevadas taxas de desnutrição infantil, seja aguda ou crónica.

Com este projeto em particular, a AMI está a contribuir ativamente para a Agenda 2030, não apenas através do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 – Saúde de Qualidade, mas também através do ODS 17 – Parcerias para a Implementação dos Objetivos (AMI, 2019).

Outro Projeto neste país, é: “Instalação de um sistema de gás cirúrgico no bloco operatório do Centro Sanitário de St. Paul D’Ampefy-Andasibe”, que tem como objetivo colocar em prática os ODS 3, 8 e 9, e põe em prática a instalação de um sistema de gás cirúrgico no bloco operatório (AMI, 2019).

No Uganda, o Projeto: “Talk2Me – Sensibilização e Promoção de Boas Práticas de Saúde Sexual e Reprodutiva nos Campos de Refugiados do Uganda”, é um projeto de Ação Humanitária que prevê melhorar as condições de vida da população refugiada no norte do Uganda, colocando em prática os ODS 3 e 5.

Com intervenção no Uganda, a AMI detetou a necessidade de apoiar o trabalho de acolhimento de refugiados que é feito no país. Ocupando a posição dianteira como país que mais recebe refugiados no continente africano e o terceiro no mundo. Perante os números crescentes e as condições de fragilidade das comunidades que acolhem estes refugiados, existem algumas limitações na prestação de apoio social e no acesso aos Cuidados de Saúde Primários. Foi por isso decidido desenvolver um projeto de sensibilização e promoção de boas práticas de Saúde Sexual e Reprodutiva nos campos de refugiados (AMI, 2019).

Outro Projeto neste país, intitula-se como: “Melhorar a gestão da higiene menstrual nas zonas rurais do Uganda”, e trata-se da sensibilização e disseminação de soluções sustentáveis para uma melhor gestão da higiene menstrual das jovens adolescentes ugandesas, em idade escolar, quebrando tabus e fomentando a igualdade de oportunidades no acesso à educação para todos os jovens independentemente do género.

Para o efeito, são fabricados e distribuídos “kits menstruais” nas escolas, tornando disponíveis soluções sustentáveis e sensibilizando as jovens adolescentes desta região,



para a importância da sua higiene menstrual. Assim, são também desmistificados fenómenos associados à menstruação, de forma a que as jovens não percam dias de escola por estarem menstruadas (AMI, 2018).

Na Costa do Marfim, o Projeto: “Construção de duas Cantinas em Kaloufa e Gokoupleu”, pretende colocar em prática os ODS 1, 2 e 3, com o objetivo de dar apoio para a construção de duas cantinas escolares, pois nas zonas rurais, é significativo o abandono escolar por falta de capacidade financeira das famílias, para assegurarem a alimentação dos seus educandos (AMI, 2018).

No Zimbabué, o Projeto: “Melhoria dos meios de subsistência e das condições de vida de pessoas com deficiência”, coloca em prática o ODS 1, e tem como objetivo a capacitação e melhoria das condições socioeconómicas dos agregados familiares de elementos portadores de deficiência. Este grupo mostra-se particularmente vulnerável, sujeito a diversos fatores de exclusão social, abuso e negligência, com dificuldade de integração no mercado de trabalho, sendo conduzidos frequentemente a situações de extrema pobreza (AMI, 2018).

Em Níger, o Projeto: “Apoio ao desenvolvimento socioeconómico das populações da aldeia de Gountikoir, na região de Tillabéry”, pretende a criação de um furo, construção de uma escola e compra de terras para fins agrícolas. O projeto, que põe em prática o ODS 1, pretende erradicar as dificuldades da população, que vive com situações de desrespeito dos seus direitos enquanto cidadãos (AMI, 2018).

No Gana, o Projeto: “Continuidade da aquisição de competências pela população de Cape Coast”, pretende ajudar os meninos de rua e providenciar oportunidades de reintegração na sociedade através da formação em futebol, costura e música, colocando assim em prática, os ODS 1 e 4 (AMI, 2016).

Todos estes projetos atuantes em nome da concretização dos ODS, têm por base a luta pela defesa dos Direitos Humanos, em todas as suas vertentes, adaptando-se às necessidades mais prementes das populações, tornando o mundo mais justo e mais harmonioso.

Conclusão

Os Direitos Humanos, considerados como direitos universais, podem ser concebidos e praticados de um modo globalizado, sendo sempre vistos como um instrumento do Ocidente, para o resto do mundo; embora seja sabido que os direitos humanos não são universais na sua aplicação.

O conceito de direitos humanos assenta num bem conhecido conjunto de pressupostos, tipicamente ocidentais: existe uma natureza humana universal que pode ser conhecida racionalmente; a natureza humana é essencialmente diferente e superior à restante realidade; o indivíduo possui uma dignidade absoluta e irredutível que tem de ser defendida da sociedade ou do Estado.

Na luta pela defesa e promoção da dignidade humana, os direitos humanos colocam em prática uma entrega moral, afetiva e emocional muito característica das ONG's, e que só é possível a partir de postulados inscritos na personalidade e nas formas básicas de socialização.



Atualmente, o discurso dos direitos humanos concentra-se à volta do ajustamento, por oposição ao desenvolvimento, que se pretende demonstrar através de projetos e programas com o objetivo de atenuar a pobreza, as desigualdades sociais e as injustiças sociais no mundo. Mas, apesar de todos estes esforços, os problemas e as questões fundamentais da vasta maioria dos povos e classes africanos não desapareceram.

São estes projetos concebidos através dos ODS, que permitirão levar ao desenvolvimento dos países mais carenciados e que permitirão que os Direitos Humanos sejam uma realidade em todo o mundo.

Referências

- Butler, Judith, (2010). *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*. Londres: Verso.
- Farmer, Paul, (2003). *Pathologies of Power: Health, Human Rights, and the New War on the Poor*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Fassin, Didier (2010). "Heart of Humaneness: The moral economy of Humanitarian Intervention", in Didier Fassin e Mariella Pandolfi (orgs.), *Contemporary States of Emergency. The Politics of Military and Humanitarian Interventions*. Nova Iorque: Zone Books.
- Gibbon, Peter (1992). "The World Bank and African Poverty", *Journal of Modern African Studies*, 30 (2).
- Hettne, Bjorn (1990). *Development Theory and the Three Worlds*. Londres: Longman.
- James, Erica Capla, (2010). *Democratic Insecurities: Violence, Trauma, and Intervention in Haiti*. Berkeley, CA: University of California Press.
- NAÇÕES UNIDAS (1945). *Carta das Nações Unidas*.
- ONU, (2017). *Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. julho, Nova Iorque.
- Redfield, Peter (2013). *Life in Crisis: The Ethical Journey of Doctors without Borders*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rodriguez-Garavito, (2015). *Human Rights. Conflicts and Social Justice in the global south*. Bogotá: Dejusticia.
- Santos, Boaventura de Sousa, (2004). *Reconhecer para Libertar*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa, (2015). *If God were a human rights activist*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa, (2016). *Epistemologies of the South: justice against epistemicide*. Nova Iorque: Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa, (2019). *O Pluriverso dos Direitos Humanos – a Diversidade das Lutas pela Dignidade*. Edições 70, Lisboa.
- Shivji, Issa (1989). *The Concept of Human Rights in Africa*. Dacar: Codesria.



Ticktin, Miriam, (2011). *Casualties of Care. Immigration and the Politics of Humanitarianism in France*. Berkeley, CA: University of California Press.

Torres, Nelson (2015). "Transdisciplinarietà y decolonialidad", Quaderna, 3.

UNESCO, (2017). *Educação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Objetivos de Aprendizagem*. Educação 2030, Unesco.

Wallerstein, Immanuel (1991). *Unthinking Social Science: The Limits of Nineteenth-Century Paradigms*. Cambridge: Polity Press.

Wals, Argen, (2015). The UN Decade of Education for Sustainable Development: Business as Usual in the End. Education Research.

Pesquisas efetuadas na internet

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/capacitacao-de-50-criancas-noivas/> (acessado em 11 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/radio-comunitaria-de-bolama/> (acessado em 11 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/porto-de-partida-sao-tome-principe/> (acessado em 11 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/projeto-de-luta-contra-a-inseguranca-alimentar-plcia/> (acessado em 11 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/promocao-da-saude-sexual-reprodutiva-das-mulheres-jovens-do-meio-rural/> (acessado em 12 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/pediatria-em-madagascar/> (acessado em 12 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/talk2me-sensibilizacao-e-promocao-de-boas-praticas-de-saude-sexual-e-reprodutiva-nos-campos-de-refugiados-do-uganda/> (acessado em 12 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/melhorar-gestao-da-higiene-menstrual-nas-zonas-rurais-do-uganda/> (acessado em 13 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/construcao-de-duas-cantinas-em-kaloufa-e-gokoupleu-costa-do-marfim/> (acessado em 14 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/empoderamento-pessoas-deficiencia-atraves-da-capacitacao-inclusao-social/> (acessado em 14 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/apoio-ao-desenvolvimento-socioeconomico-das-populacoes-da-aldeia-de-gountikoira-na-regiao-de-tillabery-niger/> (acessado em 14 de dezembro de 2019).

AMI Missões ODS em Ação. <https://ami.org.pt/missao/aquisicao-competencias-pelos-jovens-cape-coast/> (acessado em 14 de dezembro de 2019).

PARA UM NOVO MODELO DE MIGRAÇÃO DO ESTADO RENTISTA? PERCEÇÕES DA ÁSIA CENTRAL E DOS ESTADOS ÁRABES DO GOLFO

FARKHAD ALIMUKHAMEDOV

farkhad.alimukhamedov@univ-toulouse.fr

Pós-doutorando no Laboratoire des Sciences Sociales du Politique (LaSSP) e Docente no Instituto de Ciências Políticas de Toulouse (França). A investigação inclui estudos da Ásia Central, migração internacional e internacionalização do ensino superior.

HISHAM BIN HASHIM

hbh24@georgetown.edu

Assistente de Investigação no Laboratório de Inovação Humanitária do Qatar (Q-HIL), Universidade do Qatar (Qatar). Os interesses de investigação são orientados para abordagens centradas no utilizador à inovação humanitária numa vasta gama de campos, incluindo educação, saúde e água. Foi coautor, com Laurent A. Lambert, de um capítulo de livro intitulado "*MOOCs and International Capacity Building in a UN Framework: Potencial e Desafios*" publicado no *Handbook of Lifelong Learning for Sustainable Development* da Springer.

Resumo

Em 2015, a chamada "crise dos migrantes" tornou-se uma questão internacional importante que desde então afetou as políticas de imigração e os sistemas nacionais de asilo de dezenas de países em todo o mundo. No contexto de uma crise económica global causada pela pandemia da COVID-19 e por movimentos migratórios em massa renovados na América Central e no Mediterrâneo, uma melhor compreensão do impacto dos movimentos migratórios em massa de 2015-2016 nas políticas e legislação migratória de vários países poderá revelar-se útil para antecipar melhor as mudanças políticas e legislativas num futuro próximo. Em primeiro lugar, o presente artigo utiliza estatísticas descritivas globais e tendências nas políticas de reforma jurídica e de deportação para os requerentes de asilo e refugiados, para destacar um padrão específico que tem sido observado entre os Estados rentistas exportadores de energia: entre 2015-2017, a maioria dos Estados rentistas exportadores de hidrocarbonetos, embora permanecendo abertos a entradas economicamente vitais de trabalhadores migrantes temporários, adaptaram a sua legislação de modo a torná-la particularmente restritiva para os requerentes de asilo. Mais precisamente, encontramos uma correlação perfeita (100%) entre ser um Estado rentista exportador de hidrocarbonetos de elevado rendimento e ter uma legislação restritiva e/ou políticas fortes de deportação para os requerentes de asilo e imigrantes clandestinos a partir de finais de 2017. Esta observação não pode ser correlacionada de forma satisfatória com todos os países que têm elevados padrões de vida. Apenas uma minoria (30%) de Estados de elevado rendimento, mas não pertencentes à categoria dos "rentistas", classificados como tendo regimes legislativos igualmente restritivos para os requerentes de asilo e refugiados. Os Estados rentistas das regiões do Golfo Árabe e da Ásia Central, que confirmaram estas observações globais, foram analisados mais profundamente e demonstraram que, em rutura com a sua tradição passada de acolhimento de populações de refugiados significativas, tem vindo a emergir um modelo de migração estatal novo - e mais restritivo - na sequência do aumento dramático dos fluxos de refugiados desde 2015.

Palavras-chave

Requerentes de Asilo; Ásia Central; GCC; Europa; Fluxos de Refugiados; Política de Migração; Preços do Petróleo; Estados Rentistas

Como citar este artigo

Alimukhamedov, Farkhad; Hashim, Hisham Bin (2021). Para um Novo Modelo de Migração do Estado Rentista? Perceções da Ásia Central e dos Estados Árabes do Golfo. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.6>

Artigo recebido em 20 Setembro 2019 e aceite para publicação em 26 Março 2020





PARA UM NOVO MODELO DE MIGRAÇÃO DO ESTADO RENTISTA? PERCEÇÕES DA ÁSIA CENTRAL E DOS ESTADOS ÁRABES DO GOLFO¹

FARKHAD ALIMUKHAMEDOV

HISHAM BIN HASHIM

Introdução

Nos últimos anos, poucos afegãos que deixaram o seu país em guerra encontraram abrigo nos países vizinhos exportadores de gás e mais ricos a norte (por exemplo, Turquemenistão e Uzbequistão) ou no resto da Ásia Central, como na economia emergente do Cazaquistão. Pelo contrário, tem sido o Paquistão, apesar da sua falta de recursos naturais preciosos e da pobreza generalizada, a acolher várias centenas de milhares de refugiados afegãos. Do mesmo modo, no Médio Oriente, apenas um número limitado de sírios encontrou refúgio nas monarquias ricas em petróleo do Golfo Árábico, enquanto milhões estão alojados em países pobres em petróleo e significativamente mais pobres como a Jordânia, Líbano e Turquia. O objetivo deste artigo é investigar e dar sentido à influência que um país que é um Estado rentista exportador de energia tem na adoção de disposições políticas e legislativas restritivas durante um período de fluxos maciços de refugiados, analisando a resposta dos Estados rentistas do Golfo Árábico e da Ásia Central durante a chamada "crise dos migrantes" de 2015-2017.

Este artigo começa por fornecer uma panorâmica estatística global das políticas nacionais para os refugiados, com especial atenção para destacar aspetos em que os Estados rentistas diferem geralmente de outros Estados membros das Nações Unidas (ONU). A nossa análise mostra que, na sequência do rápido aumento dos fluxos de refugiados em 2015, os Estados rentistas em todo o mundo adotaram políticas e regulamentos de porta fechada para os refugiados e requerentes de asilo, com apenas algumas exceções (não de elevado rendimento), como o Irão e a Indonésia. Na Secção 2, o documento toma os estados rentistas da Ásia Central e do Golfo Árabe como estudos de caso para oferecer uma análise mais aprofundada das políticas de migração nacionais e regionais. A nível teórico, investigamos porque é que os estados rentistas exportadores de hidrocarbonetos estão tão abertos e, por vezes, largamente dependentes de certos tipos de migração interna, estando, simultaneamente, particularmente fechados aos requerentes de asilo e aos migrantes sem documentos. Finalmente, este documento argumenta na secção 3 que tanto a economia política específica dos Estados rentistas, como as suas graves preocupações económicas em tempos de depressão dos preços dos hidrocarbonetos

¹ Artigo traduzido por Cláudia Tavares.



(2015-2016), parecem ter transformado a ideia de acolher um grande número de requerentes de asilo num não arranque.

1. Tendências Estatísticas Globais em Política de Refugiados

1.1. Conceitos e metodologia

Os Estados rentistas são geralmente definidos como Estados que recebem a maior parte das suas receitas do estrangeiro, numa base regular, para a exploração de um recurso nacional. Desde os anos 70, os cientistas sociais que analisam a economia política dos países do Médio Oriente exportadores de petróleo concentram-se num fator estrutural fundamental, a natureza rentista dos seus sistemas políticos e económicos. No contexto pós-independência das décadas de 1950 e 1960, vários países do Médio Oriente e do Norte de África beneficiaram de receitas cada vez maiores das concessões petrolíferas e das suas jovens companhias petrolíferas nacionais (Mabro, 1969; Mahdavy, 1970). Mahdavy, em particular, considerou os anos 50 como um período de mudança paradigmática na história económica da região. Com base no caso da rápida modernização através da expansão do Estado no Irão (um país exportador de petróleo localizado na junção do Médio Oriente e Ásia Central), Mahdavy (1970) generalizou este padrão político de "*fortuitus Etatism*" alimentado pelas receitas petrolíferas para toda a região do Médio Oriente. Mais tarde, Beblawi (1990) propôs quatro critérios para melhor definir as características-chave de um estado arquetípico rentista. Os critérios de Beblawi (1990: 87-88) são os seguintes:

- As receitas do aluguer de recursos naturais dominam claramente a economia;
- A origem dos rendimentos do aluguer é estrangeira;
- Apenas uma minoria da população ativa está envolvida na geração desta renda, enquanto a maioria trabalha na distribuição ou utilização da mesma;
- O Estado é o principal beneficiário da renda externa.

Embora as receitas do petróleo tenham financiado realizações de desenvolvimento impressionantes na maioria dos países do Golfo Árábico, tais como a ligação universal de água e fornecimento de eletricidade ou sistemas modernos de educação e cuidados de saúde, a noção de rentismo no Golfo Árábico também conota a má eficiência económica e a governação política autoritária. No contexto das petromonarquias ricas do Golfo Árábico, Lambert (2014) descreve uma "pechincha de rentistas", na qual o povo apoiaria obedientemente "*a hegemonia do regime sobre a política interna e internacional em troca de um Estado-Providência abrangente e generoso*" (2014: 12).

Além disso, de acordo com a literatura sobre a teoria do Estado rentista, o Estado rentista é considerado protegido de quaisquer aspirações democráticas da sua sociedade, pelo menos enquanto for capaz de financiar um generoso Estado social, porque as políticas de redistribuição económica tendem a despolitizar os cidadãos. No entanto, esta hipótese teórica foi criticada na sequência das revoluções da Primavera Árabe 2010-2011 e da mobilização política particularmente forte verificada no Bahrain, Líbia e Kuwait, em que



o Estado (rentista) foi contestado apesar das políticas redistributivas significativas, enquanto as questões internacionais (tais como os baixos preços sustentados do petróleo ou as grandes tensões diplomáticas) poderiam também afetar as políticas redistributivas (Gengler & Lambert, 2016).

Neste artigo, tomamos em consideração um conceito mais amplo de renda que inclui não só as receitas de exportação de hidrocarbonetos, mas também outras rendas. Malik (2017) argumentou que as receitas do petróleo na região do MENA são complementadas com outros fluxos de receitas não obtidas da ajuda, das remessas e da regulamentação governamental, que no seu conjunto constituem um desafio mais vasto de "rentismo". O conceito de estado de rentistas também tem sido utilizado nas últimas décadas em outros lugares para além do Médio Oriente.

Após o colapso da União Soviética, vários estudiosos aplicaram a teoria do Estado rentista para determinar o modelo político e económico dos países recentemente independentes da Ásia Central e do Cáucaso. Os países exportadores de petróleo e gás como o Turquemenistão (Kuru, 1999), bem como o Azerbaijão e o Cazaquistão (Franke, Gawrich, Alakbarov, 2009; Kendall-Taylor, 2012), foram definidos como estados rentistas. Pal Istvan Gyene (2015) considerou o Turquemenistão e o Cazaquistão como o tipo ideal de "Estado rentista", enquanto qualificou o Quirguistão e o Tajiquistão como economias rentistas (devido à sua dependência de recursos externos, tais como ajuda externa e remessas) e o Uzbequistão como funcionando sob uma lógica rentista. Apesar da baixa percentagem de recursos naturais, o papel das remessas dos migrantes é extremamente importante entre os estados semi-rentistas, segundo Ostrowski (Ostrowski, 2014) para os quais o Quirguizistão e o Tajiquistão (32% e 38% do PIB em 2018) são definidos como estados semi-rentistas. Também define o Uzbequistão como um estado rentista devido à sua profunda dependência pós-soviética dos recursos naturais (algodão, ouro, etc.), e ao papel acrescido das remessas dos migrantes. A aplicação do rentismo e da lógica política de rentista ao campo académico da política de migração tem o potencial de fornecer novos conhecimentos e perspetivas para a investigação sobre as políticas de migração dos países em desenvolvimento e das economias emergentes e a sua economia política.

As discussões relacionadas com regimes políticos e políticas de migração nem sempre são responsáveis pela estrutura económica dos países de acolhimento. Os países ricos em recursos geralmente apresentam fluxos de imigração relativamente grandes e desempenham um papel importante nas migrações internacionais. Estudos comparativos que tratam das políticas de imigração dos países ricos em recursos também mostraram que todos eles tiveram uma necessidade substancial de mão-de-obra estrangeira, o que deverá resultar em algumas semelhanças nas suas políticas de imigração laboral (Valenta *et al.*, 2017; Lambert *et al.*, 2015). Argumentamos neste artigo que tendem a seguir uma lógica de rentistas e a utilizar políticas alternativas ao que poderia ser visto como as melhores práticas internacionais em relação aos requerentes de asilo.

As políticas de migração dos Estados rentistas baseiam-se no monopólio do poder e esta última visa controlar os meios legítimos de circulação e migração. Consequentemente, os Estados rentistas produzem sistematicamente migrantes vulneráveis com direitos limitados (Bel Air, 2018). Este quadro migratório do Estado rentista não pode ser dissociado das dimensões de poder nas relações internacionais onde os países periféricos



(Wallerstein) dependem dos países centrais e reforçam as relações de poder desiguais. Desenvolvem dimensões de poder desiguais com Estados mais fracos porque as economias em expansão de países ricos em recursos estão ansiosas por importar uma força de trabalho relativamente barata (Valenta *et al.*, 2017).

A lógica rentista na migração pode compreender diferentes formas e campos de migração. Por exemplo, estados semi-rentistas ou estados rentistas de baixos rendimentos podem também encontrar no acolhimento de refugiados uma renda importante, levando em alguns casos ao que Tsourapas (2018) chamou um "estado rentista refugiado": alguns países (como a Jordânia ou o Líbano no Próximo Oriente) acolhem indiscutivelmente um grande número de refugiados durante muitos anos com o objetivo de beneficiarem de uma renda paga pela comunidade internacional. Pelo contrário, os Estados rentistas exportadores de hidrocarbonetos com rendimentos elevados podem parecer ter menos a beneficiar do facto de estarem particularmente abertos aos requerentes de asilo.

Os atores não estatais podem ser implicados no reforço de uma lógica rentista nas migrações. Por exemplo, as agências de recrutamento de mão de obra que operam no Golfo Árabe e nos países de origem são sinais visíveis de um "sistema de migração rentista" com custos crescentes de recrutamento de migrantes desde os anos 80 (Rahman, 2015). Embora o discurso da migração inclua geralmente remessas, não sublinham o papel das dívidas contraídas pelos migrantes no processo migratório. A grande maioria dos atuais migrantes económicos dos países do Sudeste Asiático não se podem dar ao luxo de se mudarem para países do CCG com as suas próprias poupanças, levando-os frequentemente a contrair dívidas que levam vários meses ou anos a pagar (Rahman, 2015). Esta situação fortaleceu o quadro de exploração ao longo do tempo e tornou os migrantes mais vulneráveis face à sociedade de acolhimento. Demonstramos neste documento que a maioria dos Estados rentistas tem leis restritivas (ou outras barreiras, tais como condições de entrada difíceis) em relação aos refugiados e requerentes de asilo, não por falta de recursos para os ajudar, mas as suas estruturas económicas baseiam-se na importação de mão de obra principalmente pouco qualificada e de baixo custo, numa base temporária. Paradoxalmente, uma parte considerável dos migrantes económicos no CCG é proveniente de países devastados pela guerra (Valenta & Jacobsen, 2017).

O nosso estudo indica que existe uma forte correlação entre ter uma economia de hidrocarbonetos rentistas e ter regulamentos e políticas restritivas em relação aos requerentes de asilo e/ou refugiados. Os Estados rentistas também não aderem aos quadros legais internacionais ou regionais devido à securitização da migração. As suas políticas de migração mostram que são *severamente restritivas* no que diz respeito aos refugiados e requerentes de asilo e *menos restritivas* noutros domínios da migração (regras de entrada/saída, regulamentos sobre vistos, etc.). Outros estudos mostram também que os países ricos em recursos têm diferentes níveis de restrição com base em diferenciações relacionadas com as competências (Valenta *et al.*, 2017). Apesar dos regimes de migração relativamente restritivos, os estados rentistas, especialmente os estados do Golfo Árabe, continuam a ser atores importantes nos fluxos migratórios internacionais, devido ao número crescente de migrantes que recebem.



Na nossa análise, compilámos uma lista de todos os Estados membros da ONU, juntamente com as classificações do Banco Mundial para o grupo de rendimentos dos países, e acrescentámos os nossos próprios dados categóricos sobre quais destes países são:

- a) Exportadores líquidos de hidrocarbonetos;
- b) Estados ricos em hidrocarbonetos (isto é, países para os quais os hidrocarbonetos representam a maior fonte de receitas governamentais);
- c) Estados com sistemas de asilo restritivos e políticas de imigração para refugiados.

Classificamos um país como sendo restritivo em relação aos refugiados, com base no seguinte conjunto de critérios:

- Não ser signatário e/ou ratificar a Convenção sobre Refugiados de 1951;
- Não ser signatário e/ou não ratificar o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966;
- Novas leis e regulamentos que divergem significativamente das normas e padrões internacionais de não expulsão, tais como a aplicação de um princípio de "país terceiro seguro" aos refugiados que fogem de Estados que não são reconhecidos como países terceiros seguros, como o Afeganistão e o Iraque, por exemplo)²;
- Com base na abordagem utilizada pelos dados da DEMIG³, identificamos a capacidade restritiva da legislação relacionada com a migração ao longo do tempo.

1.2. Distribuição da população mundial de refugiados

Em 2015, o mundo assistiu ao início da maior migração internacional em massa desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Este movimento migratório em massa chamou a atenção dos meios de comunicação internacionais para as condições das populações requerentes de asilo que fogem dos conflitos civis e da guerra, especialmente do Afeganistão e do Médio Oriente, acabando por conduzir a importantes reformas legislativas e políticas numa série de países. Ao pesquisar os padrões de migrações e asilo durante esse período, surgiram alguns padrões surpreendentes.

Segundo o ACNUR (2016), na sequência do aumento dos fluxos migratórios em 2015, uma maioria (59%) dos refugiados ficou concentrada nos 10 principais países de acolhimento de refugiados, e apenas um deles, o Irão (número 4 do ranking), é um país rico em petróleo. Como ilustra o Quadro 1, o "fardo" de recursos do acolhimento de refugiados é essencialmente suportado pelos países relativamente mais pobres. Por exemplo, pequenos países do Médio Oriente, como o Líbano e a Jordânia, acolhem mais

² Para a definição europeia e implicações legais do conceito de país terceiro seguro, ver: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/asylum-procedure/safe-country-concepts/safe-third-country>

³ <https://www.migrationinstitute.org/data/demig-data>.



refugiados do que as maiores economias do mundo, incluindo a China, a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos da América.

Poderíamos também observar que apenas quatro Estados ricos em hidrocarbonetos, nomeadamente o Irão, Sudão do Sul, Sudão e Iémen, fazem parte dos 20 principais países de acolhimento de refugiados. No entanto, vale a pena notar que nenhum destes quatro Estados rentistas são países de elevado rendimento. O Iémen e o Sudão do Sul, em particular, sofrem de conflitos de alta intensidade que minam significativamente a soberania do Estado e o Estado de direito. Quanto ao Sudão, embora seja o lar de uma considerável população de refugiados, também começou a deter e a deportar migrantes. Em suma, a questão que nos foi levada a colocar é: até que ponto existe uma correlação entre ser um Estado rentista de elevado rendimento e ter políticas restritivas em relação aos refugiados?

Tabela 1 – Os vinte principais países anfitriões de refugiados em 2016

Nº	País	Total Refugiados	Total População	Refugiados como Porcentagem da População Total	
1.	Turquia	2,869,421	80,745,020	3.55%	As 10 principais nações de acolhimento de refugiados representam 59,38% da população mundial de refugiados
2.	Paquistão	1,352,560	197,015,955	0.69%	
3.	Líbano	1,012,969	6,082,357	16.65%	
4.	Irão	979,435	81,162,788	1.21%	
5.	Uganda	940,835	42,862,958	2.19%	
6.	Etiópia	791,631	104,957,438	0.75%	
7.	Jordânia	685,197	9,702,353	7.06%	
8.	Alemanha	669,482	82,114,224	0.82%	
9.	DRC	451,956	81,339,988	0.56%	
10.	Quênia	451,099	49,699,862	0.91%	
11.	Sudão	421,466	40,533,330	1.04%	As 20 principais nações de acolhimento de refugiados representam 77,83% da população mundial de refugiados
12.	Chade	391,251	14,899,994	2.63%	
13.	Camarões	375,415	24,053,727	1.56%	
14.	China	317,255	1,410,000,000	0.02%	
15.	França	304,546	64,979,548	0.47%	
16.	Tanzânia	281,498	57,310,019	0.49%	
17.	Bangladesh	276,207	164,669,751	0.17%	
18.	E.U.A.	272,959	324,459,463	0.08%	
19.	Iémen	269,783	28,250,420	0.95%	
20.	Sudão do Sul	262,560	12,575,714	2.09%	
Top 20 Total		13,377,525	2,877,414,909	0.46%	
Total mundial		17,187,488	7,466,964,280	0.23%	

Fonte: ACNUR, Relatório Global 2016

1.3. Efeitos do Rentismo de Hidrocarbonetos e do Rendimento Nacional no Sistema Nacional de Asilo

Uma análise estatística de todos os Estados membros da ONU com os critérios acima mencionados mostra rapidamente uma forte correlação entre ter uma economia de hidrocarbonetos rentistas e ter uma regulamentação e um sistema político restritivo em relação aos requerentes de asilo e/ou migrantes ilegais, provando a nossa primeira



hipótese. No seu conjunto, mais de 64,3% dos Estados rentistas exportadores de hidrocarbonetos têm legislação muito restritiva ou aplicam políticas de deportação em massa para os requerentes de asilo ou migrantes ilegais, em comparação com apenas 15,2% para os Estados não-rentistas entre os Estados membros da ONU (ver quadro no Anexo 1). Esta correlação, contudo, torna-se ainda mais forte se distinguirmos entre, por um lado, os estados rentistas de rendimento baixo e médio (por exemplo, Azerbaijão, Chade, Uzbequistão) e, por outro lado, os estados rentistas de rendimento alto mais ricos (por exemplo, Brunei, Noruega e Kuwait). Exatamente 100% dos Estados rentistas de elevado rendimento têm legislação restritiva que impede ativamente a proteção dos refugiados ou são conhecidos por estarem a avançar nessa direção. Se agruparmos os estados rentistas de elevado rendimento com estados rentistas de rendimento médio-alto, a percentagem de países com regulamentos e/ou políticas de imigração restritivas continua a ser relativamente elevada, com 79%. Uma conclusão errada poderia ser que simplesmente todos os países de elevado rendimento em geral - ou seja, estados rentistas ou não - têm uma legislação mais restritiva e/ou uma política de deportação em massa para os requerentes de asilo e migrantes clandestinos do que os mais pobres. Mas este pressuposto não suporta um exame estatístico.

Entre os Estados membros da ONU como um todo, a proporção de Estados de elevado rendimento, mas não pertencentes ao grupo de países com legislação de imigração restritiva e/ou políticas recentes de deportação em massa, é de apenas 30%, em comparação com 100% para os Estados ricos em hidrocarbonetos de elevado rendimento, como mencionado anteriormente. Se considerarmos todos os Estados não-rentistas com rendimentos elevados e médios superiores, este valor diminui ainda mais para 22,3%, contra 79% para os seus homólogos rentistas. Dada a força desta correlação, parece pertinente explorar mais profundamente, e de uma forma mais qualitativa, o impacto de ser um Estado rentista com hidrocarbonetos nas políticas de asilo e imigração de um país.

Este relatório reflete a situação internacional dos sistemas nacionais de asilo e das políticas de migração a partir de meados de novembro de 2017. Numa nota relacionada, mesmo com uma potencial má classificação de até cinco países, devido, por exemplo, a situações em rápida mudança e casos mal documentados, a margem de erro por detrás desta análise não excede 2,6%.

2. Refugiados e requerentes de asilo na Ásia Central e no Golfo Árábico

2.1. Regimes Internacionais de Migração e Refugiados no CCG e nos "Modelos" da Ásia Central

Nas relações internacionais, falamos do "regime internacional" "desde os finais dos anos 70, seguindo a "Teoria do Regime" (Keohane, 1982). De acordo com a definição-padrão de um regime nas Relações Internacionais: "princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa determinada área das relações internacionais" (Krasner, 1983).



No entanto, vários autores argumentam que não existe um regime de migração global (Betts, 2010; Hollifield, 1992; Koslowski, 2011). Betts afirma mesmo que "aqui não existe nenhuma Organização das Nações Unidas para a Migração e nenhum regime de migração internacional (2010: 1).

Os países devem cooperar porque é difícil ultrapassar dificuldades como a imigração clandestina ou o contrabando sem cooperação internacional (Koslowski, 2011). Ronen Shamir argumenta assim sobre "a emergência de um sistema de mobilidade global, orientado para o encerramento e bloqueio" (2005: 199). Hoje em dia, não importa numa perspectiva global ou numa perspectiva multinível e multidimensional, a governação da imigração forçada não pode ser considerada verdadeiramente "global" (Benz & Hasenclever, 2010: 376).

Existem abordagens da perspectiva das Relações Internacionais para explicar a situação atual relacionada com o regime global de refugiados. A primeira é o Dilema dos Prisioneiros proposto por Suhrke (1998) onde

"Coletivamente, os Estados reconhecem o valor da proteção dos refugiados (tanto por razões de segurança como humanitárias); individualmente, a estratégia ótima dos Estados é a de «dar uma volta livre» sobre as «contribuições» de outros Estados, enquanto «Jogo da Suasão» (perspetiva) - conduz a uma situação em que o ator mais fraco ou «aceita o que é oferecido», ou se magoa mais a si próprio ao não cooperar de todo" (Hasenclever et al., 1997; Martin, 1993).

Para Betts que emprega a perspectiva do Jogo Suasão "O regime de refugiados pode ser caracterizado como uma situação de impasse Norte-Sul" onde "eles (Estados do Sul) ficam numa posição em que têm poucas opções para além de aceitarem "o que está em oferta" em termos de contribuições limitadas do Norte ou de se desvincularem totalmente das negociações" (2010, 134). Contudo, outros estudiosos argumentam que a falta de uma organização formal para a migração e tratados não pode ser apenas uma questão de preocupação, mas também uma oportunidade para descobrir princípios implícitos de como gerir a migração em múltiplos níveis (Punter, van der Veen, Wingerden, Vingeswaran, 2019).

Os padrões de várias décadas de fluxos migratórios internacionais indicam que as tendências migratórias tendem a ser relativamente análogas entre países da mesma região, ou dentro da mesma região (por exemplo, América Central, África Austral, Magrebe), com poucas exceções (por exemplo, Sudeste Asiático e América Oriental). Nas primeiras regiões, os países vizinhos tendem a adotar um quadro legislativo relativamente semelhante relacionado com a migração, reforçando assim as trajetórias migratórias comuns. Nesta perspetiva, este documento tenta rever e redefinir as linhas gerais do chamado "Modelo do Golfo" e "Modelo da Ásia Central", e propor explicações para algumas mudanças políticas recentes relativas aos refugiados e requerentes de asilo, e particularmente dos países vizinhos. Devemos o termo 'modelo' ao trabalho de Thiollet (2016) sobre a forma como as políticas de migração dos países do Golfo se desenvolveram ao longo do tempo. Articula algumas peculiaridades, sublinhadas abaixo, que as distinguem de outros países recetores de migrantes.



Na literatura, a maioria dos artigos centrados nas políticas de imigração e integração têm origem nos países de acolhimento de migrantes, principalmente na UE e na América do Norte, e, em menor medida, nas economias emergentes da Ásia Oriental (cf. por exemplo Arslan *et al.*, 2015; Castelos & Vezzoli, 2009). Durante a última década foram desenvolvidos muitos estudos nestes países a fim de ilustrar a abordagem comparativa. Por conseguinte, os índices de medição foram fornecidos por académicos e institutos de investigação como o MIPEX⁴, EUDO GlobalCIT⁵, DEMIG⁶, IMPIC⁷, IMPALA⁸. A pesquisa contemporânea sobre questões de migração oferece indiscutivelmente medidas e métodos mais refinados relacionados com os fluxos migratórios e tem em conta o quadro global (Ortega & Peri, 2009, 2014; Mayda & Patel, 2004; Bjerre *et al.*, 2014^[c1]), tal como a OCDE, numa base regular. Foram realizados vários estudos em vários países com métodos quantitativos (Klugman & Pereira, 2009; Ruhs, 2011; Czaika & de Haas, 2013).

Tabela 2 - População total e percentagem de nacionais e não-nacionais (países CCG)

País	Data/ Período	População Total	Data/ Período	Nacionais	Não-nacionais	% na população total	
						Nacionais	Não-nacionais
Bahrein (1)	meados de 2016	1,423,726	meados de 2016	664,707	759,019	46.7	53.3
Kuwait (2)	31 dezembro 2016	4,411,124	31 dezembro 2016	1,337,693	3,073,431	30.3	69.7
Omã (3)	7 abril 2017	4,599,051	7 abril 2017	2,488,755	2,110,296	54.1	45.9
Qatar (4)	fevereiro 2017	2,673,022	abril 2010	243,073	1,456,362	14.3	85.7
Arábia Saudita (5)	maio 2016	31,742,308	maio 2016	20,064,970	11,677,338	63.2	36.8
Emirados Árabes Unidos (6)	meados de 2010	8,264,070	meados de 2010	947,997	7,316,073	11.5	88.5
Total*		53,113,301		25,747,195	26,392,519	49.4	50.6

Fontes: GLLM, baseado no respetivo ministério ou autoridade de estatística dos países do CCG⁹

Embora as medidas acima referidas possam ser úteis e simples na análise das políticas de migração e de refugiados, é importante sublinhar que, com poucas exceções (Ruhs, 2011), muitos modelos de medição excluem as Repúblicas da Ásia Central (RCA) e os países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). De facto, os países do Golfo Árabe estão entre os principais recetores de migrantes económicos no mundo. Os países do Golfo são, em termos per capita, os principais destinatários dos migrantes globais (Fargues, 2015). Apesar da sua população global de menor dimensão, a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos estão entre os 10 principais países de acolhimento de imigrantes em termos absolutos, à frente de países como o Reino Unido, França, Canadá

⁴ <http://www.mipex.eu/>

⁵ <http://globalcit.eu/>

⁶ <https://www.migrationinstitute.org/data/demig-data>

⁷ <http://www.impic-project.eu/>

⁸ <http://www.impaladatabase.org/>

⁹ Cf. <http://gulfmigration.eu/gcc-total-population-percentage-nationals-non-nationals-gcc-countries-national-statistics-2010-2017-numbers/> [Último acesso 19/11/2017].



ou Austrália (KNOMAD, 2016). O Qatar, os Emirados Árabes Unidos e o Kuwait, mais particularmente, estão entre os três primeiros países mundiais em termos do rácio de imigrantes em relação aos seus cidadãos nativos. Como um todo, a região do CCG tem uma proporção exceccionalmente elevada de imigrantes entre a sua população, como mostra a tabela abaixo.

No entanto, apesar do elevado número de migrantes, as políticas de migração dos países do Golfo são altamente criticadas. Diop, Johnson e Trung Le (2018: 43) sublinham o regime político para explicar os atuais desafios migratórios. Eles defendem que

“A teoria do «Selectorate» (de Mesquita et al., 2004) sugere que em regimes monárquicos como os do CCG, os governantes devem manter um subconjunto das suas populações satisfeito para evitar que os desafiante surjam e substituam o regime vigente. Embora a definição deste subconjunto possa ser muitas vezes difícil na prática, no caso dos Estados do CCG, este grupo vital deriva claramente da pequena população de cidadãos” (2018: 43).

Os governos do CCG interferem sistematicamente para "restringir mais", apesar de terem muito pouco impacto no terreno (Thiollet, 2015: 9). Thiollet sublinha duas características principais do chamado modelo do Golfo: importação temporária de mão de obra e políticas anti integração. A temporalidade é imposta pelos Estados do Golfo para limitar a estadia dos migrantes. Por exemplo, em 2006, os EAU impuseram uma estadia máxima de 6 anos para migrantes, e em 2015, a Arábia Saudita impôs uma estadia máxima de 8 anos para migrantes. Ao mesmo tempo, os governos reforçam voluntariamente a ficção política da "migração temporária", recusando-se a divulgar dados sobre as populações estrangeiras (Thiollet, 2015).

As políticas anti integração podem mesmo ser observadas em relação aos árabes étnicos. Por exemplo, a substituição sistemática de migrantes árabes por migrantes asiáticos começou desde 1979 (Bel Air, 2015). Fargues observa que *"a sua riqueza petrolífera cresceu muito mais rapidamente do que a sua população nativa, e eles atraíram um grande número de trabalhadores estrangeiros. Ao mesmo tempo, sempre mantiveram uma separação rigorosa entre nacionais e não nacionais"* (Fargues, 2015).

Apesar do elevado número de migrantes, é digno de nota que existe também um elevado volume de negócios com taxas significativas de "migrantes irregulares": *"Não só os não cidadãos têm menos direitos que os cidadãos, mas a sua própria presença deve ser negociada - e pode ser questionada - a qualquer momento. Muitos estão constantemente em risco de cair numa situação irregular"* (Fargues, 2015). De facto, o objetivo da "temporalidade" com políticas "anti integração" está orientado para aumentar o volume de negócios dos migrantes (Bel Air, 2015). Além disso, as políticas de nacionalização do Golfo (por exemplo, a política de Nitaqat na Arábia Saudita) que constituem tentativas de reduzir a dependência de mão de obra estrangeira podem também resultar em empurrar os migrantes para a irregularidade. Por último, mas não menos importante, o sistema de Kafala proporciona "duplo controlo" (Estado e cidadão participam) ao contrário de outros países e permanece entre os principais canais de "reprodução de migrantes irregulares". O rentismo é considerado como uma explicação para tal modelo de migração, de acordo com vários investigadores. Diop, Johnson, Trung Le (2018)



argumentam, com base no seu estudo relacionado com os desafios da reforma do kafala, que

"Para alguns grupos, a resistência à reforma da kafala deriva do seu interesse político básico no status quo. Estes interesses tornam o sistema prevalecente tão rentável que quase qualquer mudança resultaria em perdas" (44). Fargues (2018) pensa que "Novidades como o pleno emprego dos nacionais, incluindo no sector privado, tributação dos rendimentos ou alteração da kafala significariam que uma mudança na cultura política, de um rentista para um modelo produtivo".

Estudos salientaram o contexto da Ásia Central como um "sistema de migração sub-regional" (Sadovskaya, 2007: 168) e também introduziram o termo "subsistema de migração regional na Ásia Central" (Sadovskaya, 2013: 31). Contudo, ao contrário dos países do Golfo, a Ásia Central não tem um modelo regional único, quase completamente homogêneo. A liberdade de movimentos e a migração laboral desenvolveram-se sob uma base regional, durante a era soviética, mas agora apresentam algumas diferenças significativas de um país para outro (Ormonbekova, 2011). A região da Ásia Central como um todo era predominantemente uma região que enviava migrantes antes da desintegração da URSS e essa ampla tendência continua ainda hoje em dia. Com a notável exceção do Cazaquistão e, em menor medida, do Turquemenistão, todos os outros países ainda estão parcial ou totalmente dependentes economicamente das remessas enviadas pelos seus cidadãos que trabalham no estrangeiro, predominantemente da Rússia e do espaço pós-soviético. O Tajiquistão, por exemplo, é o país mais fortemente dependente das remessas dos seus cidadãos migrantes no mundo.

As leis adotadas nos países da Ásia Central desde a sua independência (1991) indicam que existe uma crescente abertura à cooperação internacional em várias áreas de migração, tais como regras de entrada/saída, relações com a diáspora, cooperação internacional em matéria de tráfico de seres humanos e, em menor extensão, nas regras de cidadania. No entanto, tem havido leis e regulamentos cada vez mais restritivos noutras áreas que lidam com os refugiados/requerentes de asilo, e também regulamentos relacionados com a migração laboral. As políticas de migração em todos os estados da Ásia Central mostram que os governos tentaram estabelecer um controlo rigoroso sobre a mão de obra estrangeira, mas também sobre a exportação de mão de obra para o estrangeiro. Por conseguinte, os dados reais e oficiais relacionados com os trabalhadores migrantes eram significativamente diferentes porque a grande maioria dos migrantes ainda trabalha para além dos quadros estabelecidos entre os governos. No caso dos países de origem dos migrantes, não tem havido políticas eficazes para organizar a emigração laboral.

Consequentemente, os governos da Ásia Central enfrentaram muitos desafios na substituição categórica (salto de categoria), reconhecimento formal do estatuto dos migrantes e "lacunas de implementação" das suas políticas de migração. Assim, alguns estudos utilizaram o termo "estratégia de sobrevivência" (Sadovskaya, 2006; Zayonchovskaya, 2003) para destacar os desafios legais dos migrantes na região da Ásia



Central. Outros estudos mostram que, para além das decisões formais, as práticas informais são altamente visíveis na gestão da migração num sistema de migração eurasiático mais vasto (Polese, Urinboyev, 2016).

Da mesma forma, para os Estados do Golfo Árabe, o Cazaquistão e o Turquemenistão são ricos em recursos naturais e os seus respetivos Estados dependem das suas receitas de petróleo e gás. Contudo, apenas o Cazaquistão e a Rússia no pós-soviético evoluíram como países recetores líquidos de migrantes. Tanto exportam petróleo como gás, e como muitos países do Golfo, acolhem um grande número de migrantes económicos (Marat, 2009). Por conseguinte, é difícil identificar um modelo de migração da Ásia Central devido ao facto de - à semelhança de muitas outras regiões - apresentar uma considerável diversidade interna.

Tabela 3 - Características dos "Modelos" de Migração GCC e CAR

Diferenças	Aspetos comuns	Impactos do regime de migração global
- Regime de migração aberto e apertado controlo do Estado nos países da Ásia Central, conduzido pelo empregador - Concessão liberal de vistos de trabalho no Golfo e procedimentos complexos de autorização de trabalho na Ásia Central - Acesso muito limitado à cidadania no CCG e possível acesso à cidadania para os migrantes económicos nos países da Ásia Central Papel importante dos atores privados na migração do Golfo enquanto as agências governamentais tinham controlo exclusivo sobre a migração laboral na Ásia Central. Atualmente, há um papel crescente dos atores privados na Ásia Central na exportação de mão de obra migrante "Importação de mão de obra" baseada em acordos bilaterais CCG e países de envio de migrantes; uma ínfima parte da migração laboral organizada com base em acordos bilaterais ou multilaterais no sistema de migração eurasiático Segregação residencial no CCG e nenhuma política deste tipo nos países da Ásia Central	- Parte importante de imigrantes/emigrantes - Contratos precários ou a curto prazo - Elevada rotatividade de migrantes - Temporalidade - Ausência de políticas de integração - Dificuldades de reagrupamento familiar (para trabalhadores semi-qualificados e não-qualificados) - Segregação profissional - Hierarquização de migrantes no CCG (Jamal, 2015) e na Ásia Central (prioridade dada aos migrantes étnicos) - Direitos socioeconómicos limitados - Programas de deportação - Quadro exploratório (sistema de Kafala nos países do Golfo e procedimentos complexos de autorização de trabalho na Ásia Central) - Renacionalização da migração durante a crise (Nitaqat no Golfo, e atenção aos migrantes internos no Cazaquistão)	- Securitização da migração - Disparidades entre leis e práticas - "Lacuna legal" em conformidade com as normas internacionais - "Revolução da Saída" - Facilitação das regras de entrada/saída - Aumento dos acordos bilaterais na gestão dos fluxos migratórios

Preparado pelos autores, com base em Thiollet (2016), Jamal (2015) e GLMM (2014).

Alguns estudiosos demonstraram que, embora os países que enviam migrantes nem sempre tenham políticas semelhantes, os países que recebem migrantes, como a Rússia



e o Cazaquistão, desenvolveram políticas e abordagens semelhantes para os imigrantes; ambos têm um procedimento legislativo em mudança e complexo que, por vezes, afeta negativamente o fluxo migratório (Ni, 2015). Por conseguinte, pode ser feita uma classificação com base em motivos legislativos que apresentem características comuns de um modelo de migração da Ásia Central que tem muito em comum com o modelo do Golfo.

Tem sido argumentado que nem todos os regimes abertos aos migrantes acolhem necessariamente refugiados (Breunig, Cao, Luedtke, 2012). Tanto os países do Golfo como os países de acolhimento de migrantes da Ásia Central (essencialmente do Norte) (i.e. Cazaquistão) acolhem elevados rácios de migrantes entre a sua população e figuram entre os 30 maiores países de acolhimento de mão de obra migrante. Em alguns países como o Qatar e os EAU, os migrantes constituem até 90% da população, como se pode ver no Quadro 3. Tal descrição poderia também aplicar-se ao Cazaquistão, à Rússia e, em menor medida, ao Turquemenistão. Outro elemento que parece espelhar os países exportadores de hidrocarbonetos do Golfo e do Norte da Ásia Central, é a sua relativa proximidade com os requerentes de asilo.

Tanto os modelos de migração CAR como GCC desenvolvem uma elevada rotatividade de migrantes económicos sem aderir a todos os instrumentos internacionais necessários relacionados com a sua proteção.

Tabela 4 - Rácio Nacional/Não Nacional e número de instrumentos da OIT assinados pela CAR e GCC

Países	(Líquido) país de envio ou de acolhimento	Rácio oficial (aproximado) Nacional/Não Nacional ^{10, 11}	Instrumentos da OIT assinados centrados nos trabalhadores migrantes ¹² (3 no total ¹³)	Base de dados de boas práticas da OIT ¹⁴
Bahrein	Acolhimento	52% (imigrantes)	0	2
Cazaquistão	Acolhimento	12% (imigrantes)	0	3
Kuwait	Acolhimento	69% (imigrantes)	0	1
Quirguistão	Envio	13-28% (emigrantes)	1	2
Omã	Acolhimento	44% (imigrantes)	3	0
Qatar	Acolhimento	85% (imigrantes)	0	0
Arábia Saudita	Acolhimento	32% (imigrantes)	0	0
Tajiquistão	Envio	25-46% (emigrantes)	2	0
Turquemenistão	Nem envio, nem acolhimento	-	0	0
EAU	Acolhimento	88% (imigrantes)	0	1
Uzbequistão	Envio	9-11% (emigrantes)	0	0

Preparado pelos autores utilizando dados da OIT e GLMM

¹⁰ <http://gulfmigration.eu/total-population-and-percentage-of-nationals-and-non-nationals-in-gcc-countries-latest-national-statistics-2010-2015/>

¹¹ <http://eng.globalaffairs.ru/valday/Labour-Migration-from-Central-Asia-to-Russia-in-the-Context-of-the-Economic-Crisis-18334>

¹² Estes instrumentos incluem as seguintes convenções e recomendações: C097, C143 e C021.

¹³ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12030:0::NO::#Migrant_workers

¹⁴ <http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.home> Para efeitos de aferição, vale a pena mencionar que os EUA assinaram o maior número de acordos, ou seja, 12 "boas práticas".



Outro elemento crítico são os dados limitados disponíveis para os estados rentistas. Embora os dados disponíveis mostrem taxas relativamente baixas de migrantes nos países eurasiáticos com base em autorizações de trabalho atribuídas a migrantes económicos, uma abordagem mais matizada sugere que a realidade poderia ser bastante diferente. Os complexos requisitos administrativos relacionados com a contratação de mão de obra estrangeira nos países eurasiáticos conduzem à utilização e abuso de mão de obra estrangeira através de meios ilegais. Assim, é importante considerar o papel dos migrantes ilegais nas economias do Cazaquistão e da Rússia.

De acordo com o website do *Gulf Labour Markets, Migration and Population Center* (GLMM):

"Apesar das questões relativas às normas internacionais de direitos humanos e à situação dos estrangeiros nos países do CCG, o fluxo de imigrantes (temporários) continua e os números absolutos e as percentagens relativas de estrangeiros em relação aos nacionais de todos os países do CCG permanecem pelo menos estáveis e, na maioria dos casos, continuam a crescer. Isto acontece não obstante as políticas declaradas para reduzir a percentagem de trabalhadores estrangeiros e aumentar a participação de nacionais na força de trabalho"¹⁵.

Isso resultou num nível significativo de proximidade dos regimes de migração no CCG em comparação com outras regiões. Como Ruhs mostrou no seu artigo, os programas de imigração dos países do CCG são mais restritivos, especialmente em termos de residência, família e direitos sociais entre 46 países de rendimento alto e médio (Ruhs, 2011).

2.2. Tratados internacionais, Convenções e sua aplicação e rentismo

Betts argumenta que como exemplo típico do Eurocentrismo, a Convenção de Genebra foi aplicada permanentemente à escala global em 1967, sem modificações. Por conseguinte, os países do Médio Oriente e da Ásia não assinaram o acordo, o que acreditam ser inconsistente com as condições de asilo nas suas áreas (Betts, 2018: 16). Consideram que a Convenção não está em conformidade com a realidade da deslocação na sua região e, em qualquer caso, a sua própria cultura e práticas jurídicas fornecem abrigo (Betts, 2018: 50).

Outra característica saliente do estado rentista é a não aplicação e o não envolvimento com normas internacionais ou regionais relacionadas com a proteção dos refugiados e dos requerentes de asilo. O Quadro 5 mostra as capacidades comparativas de acolhimento e a forma como vários países absorvem a população mundial de refugiados.

Como mostra a tabela, apesar de estarem fechados para os refugiados, os Estados rentistas do CCG são colocados entre os doadores importantes do ACNUR. No Qatar, por exemplo, os doadores privados contribuíram com mais de 39 milhões de USD (para além

¹⁵ <https://gulfmigration.org/about/context/>



de mais de 9 milhões de USD do governo do Qatar em 30 de abril de 2019),¹⁶ classificando o país entre os principais doadores do ACNUR. Bel Air (2015) mostrou que apesar de os países do Golfo Árábico não estarem oficialmente vinculados à Convenção de Genebra de 1951, eles concedem asilo a alguns requerentes de asilo sírios.

Tabela 5 - Indicadores selecionados que medem a capacidade e as contribuições dos países de acolhimento

Países / Indicadores	Ranking na população total de refugiados	Ranking de Refugiados por 1000 habitantes	Ranking em pedidos de asilo apresentados	Volume da população nacional milhões	Produto Interno Bruto (mil milhões)	Superfície nacional (km ²)	Doação global Ranking (privado e estatal em 2018)	Classificação geral dos doadores (privados e estatais em 2019)
Bahrein	138	107	152	1,5	32,179	771	-	-
Omã	134	130	149	4,8	66,293	309500	66	71
Qatar	141	126	135	2,6	152,452	11600	20	9
Arábia Saudita	143	164	71	33,5	646,438	2149690	28	21
EAU	111	122	128	9,5	348,743	83600	31	40
Kuwait	118	111	62	4	110,876	17820	34	37
Cazaquistão	122	143	111	18	137,278	2724902	80	-
Uzbequistão	156	172	63	32	67,22	447400	-	-
Turquemenistão	155	166	125	5,8	36,18	488100	-	-
Quirguistão	132	135	139	6	6,551	199949	95	-
Tajiquistão	91	101	100	9	6,952	141376	-	-

Dados: UNHCR, 2018

Os Estados rentistas também revelaram a sua abordagem na adaptação ao fluxo de refugiados. Por exemplo, o Uzbequistão ofereceu ajuda humanitária aos refugiados do Quirguistão durante os conflitos de 2005 e abriu as suas fronteiras. O CCG prestou uma atenção significativa à situação dos refugiados palestinianos e implementou medidas rápidas para proteger os seus interesses na década de 1950. Apesar desta história de assistência aos refugiados, como se viu no protocolo de Casablanca de 1955, a atual resposta aos refugiados sírios demonstra uma mudança de atitude entre os Estados rentistas no que diz respeito à demonstração de solidariedade étnica ou religiosa (Alimukhamedov, Lambert, Bin Hashim, 2018).

Bel Air (2015) também escreve que continua a ser impossível verificar a exatidão das posições destes países sobre os requerentes de asilo devido a uma falta geral de dados. O problema dos dados relacionados com os refugiados é mais bem descrito pelo ACNUR (2012) na sua Revisão Periódica dos EAU, mostrando a complexidade da questão devido a um quadro legislativo que sublinha que "(d) *apesar da ausência de um quadro nacional que regule as questões relacionadas com o asilo, o Governo dos EAU continua a respeitar as normas internacionais de proteção dos refugiados, incluindo o princípio essencial da não expulsão*" (UNHCR, 2012: 1). Os países do CCG não reenviam todos os requerentes de asilo para os países de origem devido às leis nacionais, apesar de não estarem vinculados pela Convenção de Genebra de 1951. No entanto, as leis nacionais de imigração dos países do CCG não reconhecem os refugiados, com exceção dos requerentes de asilo político, como se pode ver no quadro acima.

¹⁶ <https://www.unhcr.org/partners/donors/5baa00b24/2019-unhcr-donor-ranking.html>



O não reconhecimento do estatuto de refugiado pelo CCG aplica-se também às práticas regionais propostas pela Liga dos Estados Árabes. Em 1994, a Liga dos Estados Árabes propôs a Carta Árabe dos Direitos do Homem, onde o artigo 28º declara que:

"Todas as pessoas têm o direito de procurar asilo político noutro país a fim de escapar à perseguição. Este direito não pode ser invocado por pessoas que enfrentam uma acusação por um delito de direito comum. Os refugiados políticos não podem ser extraditados".

Esta Carta não altera a posição dos países do CCG relativamente ao asilo e foi assinada por todos os Estados do Golfo, com exceção de Omã, que é menos dotado em petróleo e gás. Em 1994, a Liga Árabe aprovou a "Convenção Árabe sobre a Regulamentação do Estatuto dos Refugiados nos Países Árabes", que é largamente semelhante à Convenção de Genebra (1951). No entanto, simplesmente não tem signatários. O processo de não reconhecimento de refugiados cria na prática outras categorias, tais como "irmãos e irmãs árabes em perigo" (KNOMAD, 2018) sem proporcionar a proteção jurídica e administrativa necessária.

Tabela 6 – Dados do ACNUR sobre Refugiados no Golfo Árábico, Ásia Central e Rússia

País/Território de asilo	Refugiados	Requerentes de asilo	Pessoas sob o mandato de apátrida do ACNUR	Total da população afetada
Bahrein (2016)	247	113	Nenhuma	360
Cazaquistão (2015)	708	97	7 909	8 714
Kuwait (2016)	741	900	93 000	94 641
Quirguistão (2014)	354	158	9 118	9 630
Omã (2016)	245	190	Sem dados	435
Qatar (2016)	120	118	1 200	1 438
Arábia Saudita (2016)	118	Mais de 30	70 000	Mais 70 148
Tajiquistão (2016)	1969	288	19469	21 779
Turquemenistão (2014)	26	Sem dados	7125	7151
EAU (2016)	882	600	30 000 – 100 000	31 482 – 101 482
Uzbequistão (2016)	27	0	86 524	86810

Preparado por autores, com base em múltiplos relatórios do ACNUR

À exceção do Uzbequistão ¹⁷, os RCA são todos signatários da Convenção de Genebra de 1951. Em comparação com os países do CCG, estão também mais bem envolvidos com

¹⁷ Desde 2016, o novo governo uzbeque implementou políticas numéricas positivas no domínio da migração. O Uzbequistão tornou-se membro da OIM em 2018 e adotou uma série de decisões centradas na proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes, organização da exportação da força de trabalho (Rússia, Polónia, Coreia do Sul, etc.), regras de entrada/saída, etc. O decreto presidencial sobre a concessão de asilo no Uzbequistão foi assinado em 29.05.2017.



os instrumentos jurídicos internacionais relevantes, como se pode ver no Quadro 7. Além disso, os RCA também tinham mecanismos alternativos como o acordo da CEI sobre a ajuda aos refugiados e deslocados à força, assinado em 1993 pelos RCA, na sequência do colapso da URSS. Em 1995, foi criada uma estrutura de apoio aos refugiados e às pessoas deslocadas à força.

Tabela 7 - Partes no Tratado de Instrumentos Jurídicos Relevantes

País ou território	Convenção e/ou Protocolo sobre Refugiados	CAT	ICCPR
Cazaquistão	Sim	Sim	Sim
República do Quirguistão	Sim	Sim	Sim
Tajiquistão	Sim	Sim	Sim
Turquemenistão	Sim	Sim	Sim
Uzbequistão	Não	Sim	Sim
Irão	Sim	Não	Sim
Arábia Saudita	Não	Sim	Não
Bahrein	Não	Sim	Sim
Kuwait	Não	Sim	Sim
Qatar	Não	Sim	Não
Omã	Não	Não	Não
EAU	Não	Sim	Não

Fonte: Informação sobre Assistência Jurídica aos Refugiados para os Advogados que Representam os Refugiados Globalmente

No entanto, como mencionámos acima, os Estados têm lacunas significativas na aplicação das normas internacionais devido a leis nacionais incompatíveis que nem sempre estão em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951. O chamado "vazio legislativo" entre a Convenção de Genebra de 1951 e as legislações nacionais dos países da Ásia Central são uma questão para lidar com os refugiados. Isto pode incluir: a falta de um conjunto vinculativo e escrito de procedimentos operacionais ou mecanismos de encaminhamento para a determinação do estatuto de refugiado (DER); a ausência de um centro de alojamento temporário para os requerentes de asilo recém-chegados; aconselhamento jurídico e representação insuficientes que os refugiados e requerentes de asilo possam requerer; e a não utilização de informações apropriadas sobre o país de origem no processo de DER.

De acordo com Cynthia Orchard, "os governos e organizações regionais da Ásia Central dão geralmente prioridade à concentração do poder e da segurança sobre os direitos humanos. Embora existam preocupações legítimas de segurança na região, estas são frequentemente exageradas, e todos os governos da região são responsáveis por graves violações da IRL e do direito internacional dos direitos humanos" (Orchard, 2016). De facto, é importante considerar não só a Convenção de 1951, mas todas as séries de Leis



de Direitos Humanos, a fim de ver o diagnóstico exato das políticas de refugiados e requerentes de asilo dos países de acolhimento. A ratificação dos Instrumentos de Direitos Humanos desempenha um papel fundamental na medição dos compromissos morais dos Estados combinados com outros acordos internacionais fundamentais relativos aos refugiados, migrantes e apátridas. De acordo com o estatuto da ratificação dos Instrumentos de Direitos Humanos, a CAR e estão entre o 2º (entre 10-14 instrumentos assinados de 18) e os Estados do CCG estão em 3º (entre 5 e 9 instrumentos assinados de 18) grupos, respetivamente¹⁸. De facto, importantes barreiras no desenvolvimento das condições dos refugiados e dos requerentes de asilo nos RCA estão muito ligadas ao cumprimento dos Instrumentos de Direitos Humanos.

Ao aplicar a medição básica com codificação¹⁹ relacionados com alterações nas legislações nacionais ao longo do tempo, descobrimos que os estados rentistas têm menos probabilidades de adotar o pleno cumprimento das normas internacionais em matéria de proteção dos refugiados. Por exemplo, desde a assinatura da Convenção de Genebra de 1951, os RCA aprovaram procedimentos de aplicação restritivos na sua regulamentação das políticas de refugiados e requerentes de asilo. As práticas legais não só se tornaram mais restritivas em comparação com os primeiros anos de independência, como evoluíram continuamente para serem mais restritivas ao longo do tempo.

Apesar da assinatura da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967 em 1999, a República do Cazaquistão (RK) ainda aplica uma divisão rigorosa entre os conceitos de "refugiado" e de "asilo político". As autoridades cazaques são as promotoras da iniciativa do Plano de Ação de 10 Pontos na Ásia Central²⁰, mas a questão do pleno cumprimento da Convenção de Genebra na legislação nacional do Cazaquistão não é alcançada. Por exemplo, a questão principal diz respeito à autorização de estadia anual atribuída aos refugiados. De facto, "a concessão do estatuto de refugiado por um ano e a sua subsequente prorrogação anual está em conflito com as disposições da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e à Lei de RK sobre Refugiados, sobre o Estatuto Jurídico dos Estrangeiros e sobre a Cidadania da República do Cazaquistão" (De Berry & Petrini, 2011). Embora a Convenção de 1951 preveja o direito de trabalhar e de ser empregado nos países de acolhimento, na realidade os refugiados não têm acesso ao mercado de trabalho. De acordo com o Código do Trabalho da RK, são necessários os seguintes documentos: uma cópia do código social individual (SIC), uma cópia do número de registo do contribuinte (TRN), a partir de 1 de janeiro de 2013 - uma cópia do número de identificação individual (IIN), e uma cópia do documento de registo" (Abishev & Sultanov, 2012: 120). A lista de obstáculos complexos que os refugiados enfrentam também inclui a Resolução n.º 266 do Banco Nacional da República do Cazaquistão, que não permite aos indivíduos temporariamente residentes no Cazaquistão ter uma conta bancária ou fazer transações, limita o acesso a benefícios sociais como cuidados de saúde gratuitos, nega a propriedade privada de habitação e dificulta a aquisição da nacionalidade cazaque pelos filhos de refugiados nascidos no Cazaquistão (Abishev & Sultanov, 2012). Esta última é muito complexa e só pode ser dada pelo Presidente do país enquanto o estatuto de refugiado é redefinido anualmente pelo decreto 273 do

¹⁸ Para mais informações detalhadas ver <http://indicators.ohchr.org/>.

¹⁹ (+) por uma mudança positiva para os refugiados e (-) por medidas restritivas tomadas pelas autoridades

²⁰ A Ação salienta o problema dos refugiados e tenta mobilizar todos os parceiros (países) vizinhos que são afetados pelos refugiados afetados.



Ministério do Trabalho e da Proteção Social de 20-11-2007. Mesmo a nova lei de 2010 (alterada em 2017) não introduziu alterações às políticas restritivas do Kazakhtan.

No caso do vizinho Quirguistão, adere tanto à Convenção de Genebra de 1951 como ao seu Protocolo em 1996. Foi adotada a "Lei dos Refugiados" de 25 de março de 2002, que geralmente cumpre tais normas. Teoricamente, os refugiados após três anos de estadia podem candidatar-se à cidadania. Contudo, esta decisão foi alterada em 2006 em relação à entrada legal de refugiados e requerentes de asilo, excluindo principalmente os Uigures e os Uzbeques da candidatura ao estatuto de refugiado devido a preocupações políticas. O artigo 2º da lei foi modificado e aplicado apenas aos requerentes que permanecem no território por motivos legais, o que constitui uma violação da Convenção de Genebra de 1951. O Quirguistão também se tornou mais ativo na deslocação de refugiados para países terceiros (1900 refugiados). Para além das restrições legais, a República do Quirguistão detém uma taxa muito baixa de reconhecimento do estatuto de refugiado (0 em 2012, 13% em 2013).

O Tajiquistão adere tanto às disposições de Genebra de 1951 como ao seu Protocolo em 1993. A nova lei de asilo adotada em 2002 (a primeira na Ásia Central) e as resoluções nacionais implementaram políticas em contradição com as convenções. Por exemplo, a resolução 325 (2000) e a resolução 328 (2004) proíbem os requerentes de asilo e refugiados de residirem em áreas urbanas designadas, tais como a capital Dushanbe ou Khujand. A Resolução 325 (artigo 499(3) do código administrativo) permite a deportação e mesmo a repulsão de refugiados, o que está em contradição com o artigo 14(1) da lei sobre refugiados. Vários países são designados como países terceiros seguros para os requerentes de asilo pela Resolução 323 (2000), como o Afeganistão, Bielorrússia, China, Irão, Cazaquistão, Quirguistão, Paquistão, Rússia, Turquemenistão e Uzbequistão. A resolução também proíbe a concessão do estatuto de refugiado aos requerentes que residiram temporariamente nestes países sem definir o período de estadia (Rozumek, 2012). As contínuas restrições do regime de refugiados no Tajiquistão foram reforçadas em anos posteriores. A Lei 1124 adotada pelo Parlamento em 26-07-2014 eliminou a possibilidade de se tornar cidadão do país (os refugiados tinham a possibilidade de requerer a cidadania após 2, 5 estadia no país). A lacuna na implementação é reforçada nos procedimentos de pré-registo antes de um pedido de asilo ser registado. Além disso, o acesso ao asilo depende atualmente também de vários requisitos preliminares (visto, documento de viagem, ou prova de residência).

Além de aderir à Convenção de Genebra e ao Protocolo em 1998, o Turquemenistão é o único entre os RCA que assinou a convenção de 1954 relacionada com a apatridia e a convenção de 1961 sobre a redução da apatridia em 2012. No entanto, o Turquemenistão concedeu o estatuto de refugiado principalmente à etnia turquemena vinda de países vizinhos. Em 2005, concedeu a cidadania a 10.158 refugiados, e após 2011 o Turquemenistão concedeu a nacionalidade a mais de 6.400 apátridas e refugiados. Como Estado rentista, o Turquemenistão utiliza o cartão étnico no SDP e no RSD. As autoridades turquemenas também aplicam procedimentos separados para refugiados e requerentes de asilo, em contradição com a convenção de 1951. Desde 2005, o Turquemenistão não aceitou nenhum pedido de asilo (2ª categoria) no país, uma vez que a responsabilidade do RSD é transferida para o Serviço de Migração do Estado.



Tal como demonstrado acima, apesar da adesão legal, não há nenhum país na Ásia Central que cumpra integralmente a Convenção do ACNUR de 1951. Em contraste, a experiência dos RCA mostra como a lacuna legal aumentou em relação às normas internacionais ao longo do tempo.

Como dissemos anteriormente, os regimes de migração dos Estados rentistas são formados em relação à segurança do seu regime. Por conseguinte, os passos legais e a consequente implementação nos Estados rentistas ocorrem em relação à segurança do regime. Recentemente, ocorreram alterações importantes em relação às políticas gerais de migração no Qatar. O país adotou a lei do asilo de refugiados (primeiro no CCG) e novas leis laborais em 2018. Estas mudanças positivas não podem ser totalmente dissociadas da segurança do regime (o recente isolamento político do Qatar no CCG e o próximo Campeonato Mundial 2022²¹). Estas abordagens positivas visam também proteger os regimes através da cooperação e reconhecimento internacionais. Contudo, a segurança do regime nos Estados rentistas pode também ter reações opostas em relação à sua situação política e económica. Por exemplo, após a tentativa de assassinato de Niyazov em 2002, as políticas de migração foram reforçadas e muitas medidas restritivas foram introduzidas (estabelecimento de vistos de saída para os cidadãos, nenhum acordo de isenção de visto tornando impossível a visita de estrangeiros de qualquer país ao Turquemenistão sem visto, proibição da dupla cidadania e outros) no Turquemenistão.

Alguns estudiosos argumentam que os regimes dos RCA beneficiaram da integração nos mercados globais apesar de muitos críticos relacionados com a situação política interna (Rustemova Tutumlu, 2011, 2012). Uma gestão eficiente da migração pode também criar-lhes oportunidades de reforçar as suas capacidades através da diversificação de recursos.

3. Importância crescente da fundamentação económica na moldagem dos regimes de migração

3.1. Uma lógica económica para as tendências convergentes no sentido de um "modelo de migração do Estado rentista"?

Lambert *et al.* (2015) e Shin (2016) consideram que os principais determinantes das políticas e regulamentos de imigração de um país são a natureza política do Estado envolvido e a sua economia política. Shin (2016) enfatizou particularmente a distinção entre regimes democráticos e autocráticos, considerando que a política de imigração deste último é essencialmente uma consequência da tomada de decisão de um autocrata sobre as receitas dos recursos naturais e a sua política redistributiva. Quanto mais um país autocrata pode redistribuir aos seus cidadãos, menos necessário é que os cidadãos trabalhem em empregos mal remunerados, levando a uma maior dependência da mão de obra importada. Shin articula a sua ideia da seguinte forma:

"a política de imigração de um regime autoritário é uma consequência da política redistributiva das elites e da sua preocupação com o mercado de trabalho. Embora as elites prefiram geralmente a mão de obra imigrante, a

²¹ <https://orientxxi.info/magazine/is-the-reform-of-the-right-of-asylum-in-qatar-for-real,3154>



política de imigração depende da medida em que os autocratas são capazes de redistribuir aos cidadãos nativos que estariam subempregados na presença de uma imigração substancial e pouco qualificada. Quando os governos dependem unicamente das receitas fiscais das elites, não têm capacidade para redistribuir. Sem redistribuição, os autocratas fornecem salários em troca do trabalho dos trabalhadores nativos. Os governos que procuram receitas encorajam a participação dos trabalhadores domésticos no mercado de trabalho, restringindo ao mesmo tempo a imigração. Contudo, os governos com fontes de rendimento independentes distribuem rendas aos seus cidadãos enquanto fornecem trabalhadores migrantes às elites que apoiam o regime.” (Shin, 2016: 16)

Contudo, Lambert *et al.* (2014) exploraram empiricamente as muitas semelhanças na contratação de trabalhadores domésticos asiáticos nos países exportadores de hidrocarbonetos dos Estados do Golfo Árabe e da Escandinávia (democrática). A Noruega e o Qatar especificamente, e mais geralmente os países exportadores de petróleo e gás de ambas as regiões, tendem a criar nichos legais especiais (como "au pair" na Escandinávia ou como "trabalhadores domésticos" no CCG) para importar mão de obra de baixo custo do Sul e Sudeste Asiático (especialmente as trabalhadoras das Filipinas) e contornar o código laboral nacional mais exigente no CCG ou os acordos sectoriais dos sindicatos na Escandinávia. Em ambas as regiões, os trabalhadores domésticos asiáticos acabam por realizar trabalhos domésticos considerados como não atrativos para os cidadãos, sendo pagos várias vezes menos do que o salário mínimo a que os cidadãos têm legalmente direito. Este fenómeno migratório semelhante é observável tanto em contextos democráticos como não democráticos e, portanto, tende a relativizar a relevância da dicotomia autocrática/democrática proposta por Shin (2016), apoiando, no entanto, tanto Lambert *et al.* (2015) como o argumento comum de Shin (2016) de que a economia política e a redistribuição das receitas dos hidrocarbonetos são elementos importantes na elaboração das políticas de imigração.

3.2. Como podem as tendências económicas explicar a convergência para um modelo de migração do Estado rentista?

Estados rentistas de alto rendimento como Brunei, Kuwait, Qatar e Noruega, entre outros, têm um sofisticado Estado social redistributivo e uma economia política diferente, em comparação com Estados não-rentistas, "estados produtivos" (ver Luciani, 1990). No caso destes últimos, contudo, as economias não dependem das exportações de produtos naturais e os refugiados não são necessariamente vistos como um fardo, mas, do ponto de vista da economia do lado da oferta, como uma via para acrescentar à sociedade membros com maior contribuição económica. Na Europa, isto pode ser parcialmente explicado pelos problemas demográficos que alguns Estados da UE enfrentam, devido ao envelhecimento da população e a algumas zonas rurais quase desertificadas. A posição aberta de países da UE como a Alemanha, Suécia e Finlândia pode ser explicada pelos seus modelos económicos e sociais que procuram expandir as suas economias e manter alguns setores para fins de exportação, incluindo a agricultura e indústrias que requerem



populações jovens, produtivas e com uma boa relação custo-eficácia. Nesta perspetiva, os refugiados podem ser vistos como um investimento económico. Podem ajudar as economias locais substituindo os nativos nos chamados "empregos 3D" (ou seja, Sujos, Perigosos e Díficeis), permitindo assim que estes últimos ocupem posições geralmente mais qualificadas e mais bem remuneradas.

A recente e gradual convergência para um "modelo de migração do Estado rentista", especialmente entre os países exportadores de hidrocarbonetos de elevado rendimento, tende a afastar-se acentuadamente desta perspetiva. Os países rentistas podem continuar a ter uma elevada proporção de imigrantes económicos temporários (tanto não qualificados como de colarinho branco), mas ao mesmo tempo não querem carregar uma parte do "fardo" do acolhimento de refugiados, como têm feito nas últimas décadas. Um refugiado torna-se um "fardo" dentro de uma economia política onde a riqueza não é tanto produzida (por exemplo, a partir da agricultura, produção industrial e serviços) como redistribuída a partir das receitas dos hidrocarbonetos. Quando uma grande parte do rendimento nacional provém em grande parte de um recurso finito, como as rendas do petróleo, os refugiados podem não ser vistos como potenciais contribuintes, mas sim como beneficiários estrangeiros e, portanto, indiscutivelmente ilegítimos de uma fatia (gratuita) da tarte. Como os recursos de carvão, petróleo e gás são finitos, a redistribuição e captura de renda são jogos de soma zero, em que acrescentar pessoas implica retirar alguns recursos a outros.

A queda de 2014 nos preços do petróleo e do gás (por exemplo, os preços do petróleo bruto caíram de 114 USD (por barril) em 2014 para 30 USD em 2015) afetou negativamente os Estados rentistas do CCG e da RCA durante os últimos três anos. Muitos sofreram com a desvalorização da moeda cazaque (Schenkkan, 2015), já que mais de um milhão de migrantes foram deportados da Arábia Saudita de 2014 a 2016 (GLMM, 2016), e a Rússia endureceu a legislação sobre migração (Denisenko, 2017). Para além da deportação em massa de imigrantes, várias políticas conduzidas pelos regimes como a "Saudização" ou a "Emiratização" são frequentemente consideradas como formas de criar melhores oportunidades económicas para os nativos, embora gerem efeitos negativos para os imigrantes, particularmente entre os expatriados de colarinho branco em termos de segurança de emprego. O modelo redistributivo do Estado rentista proporciona algumas formas de cooperação e partilha de poder entre o Estado e os nacionais no controlo da imigração durante os abrandamentos económicos, como os países da RCA e do CCG estão atualmente a experimentar. O Estado rentista estabelece uma "hierarquização" entre os nativos e os imigrantes - a flexibilidade de emprego destes últimos, proporcionando uma boa alavanca para uma maior segurança de emprego entre os primeiros, em tempos de menor crescimento económico. Este modelo acaba por permitir alguma redução da pressão dos cidadãos sobre o governo. Durante períodos de dificuldades económicas, a pressão é suportada pelos imigrantes e não é igualmente partilhada com os cidadãos nacionais e o governo. Os imigrantes podem ser rápida e eficientemente explorados dentro deste sistema (por exemplo, através de reduções de salário, deportação antes do fim do contrato, substituições), dependendo dos interesses evolutivos do Estado. Os direitos sociais e económicos limitados, associados à separação espacial das comunidades, alimentam e reforçam este *status quo*. Por conseguinte, o modelo de Estado rentista não pode ser simplesmente reduzido a vantagens económicas, mas sim, fornece também bens políticos para a elite governante, que pode facilmente



jogar a "carta" temporária do imigrante para vários fins, e particularmente como uma variável de ajustamento. Vale a pena mencionar, outros países exportadores de hidrocarbonetos, para além da RCA e dos Estados do Golfo Árabe, reduziram também as afluências de migrantes e começaram a deportar maciçamente imigrantes económicos não qualificados ao longo do último ano, enquanto as receitas petrolíferas deprimidas deterioraram a sua situação económica. Isto envolve Estados rentistas significativamente diferentes, tais como a Argélia, Guiné Equatorial, Noruega e Venezuela, entre outros.

A atual crise da COVID atinge imediatamente os migrantes, tornando a sua situação extremamente difícil. Dados oficiais sugerem que no Kuwait, nos EAU e no Bahrein quase todos os casos de COVID são encontrados entre migrantes, muitos dos quais vivem em campos de trabalho (The Guardian, 2020). No Cazaquistão, os migrantes sem documentos foram "deixados para trás todos os paraquedas possíveis e oportunidades de segurança" sem acesso à assistência médica estatal (Cabar, 2020). Além disso, a Assembleia Nacional do Kuwait aprovou um projeto de lei que procura reduzir o número de trabalhadores estrangeiros de 70% para 30%. Como resultado, os indianos não devem exceder 15% da população, apesar de constituírem atualmente a maioria dos migrantes no país (BBC, 2020). Embora haja ceticismo quanto à implementação do projeto, os governos "aproveitam" esta situação para não renovar a residência dos migrantes sem qualquer critério (Gulfnews, 2020). Outro país do CCG, os EAU, tornou legal para os empregadores a alteração unilateral dos contratos de trabalho para "reestruturar a relação contratual", permitindo frequentemente a organizações privadas cortar salários ou forçar os empregados a tirarem férias não remuneradas (Business-humanrights.org, 2020).

A noção de crise está geralmente associada à dificuldade presente e à incerteza futura. Ao mesmo tempo, oferece também a possibilidade de questionar os quadros de migração existentes. Isto pode proporcionar mais oportunidades para pensar em melhores sistemas e atualizar os presentes regimes de migração. Contudo, as políticas dos estados rentistas durante qualquer período de crise parecem dar-lhes mais oportunidades de tornar os migrantes remanescentes vulneráveis e aumentar os seus receios e ansiedades.

Conclusão

O objetivo deste artigo era investigar, e faz sentido, a influência do rentismo energético sobre a política e as disposições legais de um país relativamente aos requerentes de asilo e refugiados, como durante a chamada "crise dos migrantes" entre 2015-2016.

Este artigo realçou que alguns Estados exportadores de hidrocarbonetos do Golfo Árabe e da Ásia Central, que há muito tempo têm sido relativamente generosos na concessão de asilo a populações das suas respetivas regiões, tornaram agora as suas fronteiras muito menos abertas. Com base em estatísticas descritivas globais, demonstrámos que existe de facto uma forte correlação entre ser um Estado rentista exportador de hidrocarbonetos e ter uma legislação restritiva e/ou políticas de deportação em massa para os requerentes de asilo. É o caso, por exemplo, dos Estados ricos em energia da Arábia Saudita e do Cazaquistão, enquanto a maioria dos refugiados do mundo são acolhidos por países com dotes naturais e recursos económicos per capita de valor limitado.



Através de estudos de caso este documento analisou as políticas dos Estados ricos em hidrocarbonetos em relação aos requerentes de asilo e potenciais refugiados. Comparando os atuais modelos de migração dos Estados rentistas no Conselho de Cooperação do Golfo e na Ásia Central, o documento salientou que a maioria dos Estados da Ásia Central há muito que ratificaram um número significativamente maior de convenções internacionais do que os seus homólogos do Golfo. A nível regional, porém, muito poucos afegãos encontraram abrigo nos países da Ásia Central - especialmente nos estados ricos em petróleo e gás do Cazaquistão e Turquemenistão - e apenas um número muito limitado de sírios e iemenitas encontraram proteção nas monarquias ricas em petróleo do Golfo depois de 2015. Esta tendência contrasta com a história dos Estados do Golfo que acolheram comunidades de requerentes de asilo da região, tais como palestinianos, minorias iranianas e iemenitas durante conflitos anteriores. Este artigo conclui assim que se pode observar uma dinâmica de convergência entre os Estados rentistas de ambas as regiões no sentido de um modelo de migração mais restritivo e indiscutivelmente novo do Estado rentista. Contudo, este documento ainda não pode afirmar que o aumento dos fluxos de refugiados foi o principal motor da mudança política e legislativa nestas duas regiões.

Os autores reconhecem que a aceleração das leis e regulamentos mais restritivos das políticas de deportação em massa para os requerentes de asilo e "migrantes ilegais" nestes Estados rentistas está também correlacionada com um importante fator externo de mudança: isto é, preços internacionais do petróleo e do gás mais baixos desde o segundo semestre de 2014. Como a correlação não implica necessariamente uma causa, é necessária uma investigação mais aprofundada para determinar qual o fator que tem sido a principal força motriz para as trajetórias evolutivas semelhantes dos sistemas nacionais de asilo e das políticas de deportação para os imigrantes entre os Estados rentistas. Esta pesquisa adicional é necessária, não só à escala regional, mas também à nacional e internacional, uma vez que as dinâmicas acima mencionadas foram observadas muito para além da região do Golfo Árábico e da RCA, em muitos outros Estados rentistas exportadores de hidrocarbonetos, como a Argélia, a Guiné Equatorial e a Noruega.

Anexo 1 - Lista dos Estados membros da ONU por classificações de grupo de rendimento, exportador líquido de hidrocarbonetos, Estado rentista, e políticas de imigração muito restritivas

País	Grupo rendimentos	Exportador líquido de hidrocarbonetos	Estado rentista exportador de hidrocarbonetos	Políticas muito restritivas para os refugiados
Afeganistão	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Albânia	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Argélia	Rendimento médio alto	Sim	Sim	Sim
Andorra	Alto rendimento	Não	Não	Não
Angola	Rendimento médio baixo	Sim	Sim	Sim
Antígua e Barbuda	Alto rendimento	Não	Não	Não
Argentina	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Arménia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Austrália	Alto rendimento	Sim	Não	Sim
Áustria	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Azerbaijão	Rendimento médio alto	Sim	Sim	Não
Bahamas	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Bahrein	Alto rendimento	Sim	Sim	Sim



Bangladesh	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Barbados	Alto rendimento	Não	Não	Não
Bielorrússia	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Bélgica	Alto rendimento	Não	Não	Não
Belize	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Benim	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Bermuda	Alto rendimento	Não	Não	Não
Butão	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Bolívia	Rendimento médio baixo	Sim	Sim	Não
Bósnia e Herzegovina	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Botsuana	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Brasil	Rendimento médio alto	Sim	Não	Sim
Brunei Darussalam	Alto rendimento	Sim	Sim	Sim
Bulgária	Rendimento médio alto	Não	Não	Sim
Burkina Faso	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Burundi	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Cabo Verde	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Camboja	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Camarões	Rendimento médio baixo	Não	Não	Sim
Canadá	Alto rendimento	Sim	Não	Sim
Rep. Centro Africana	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Chade	Baixo rendimento	Sim	Sim	Não
Chile	Alto rendimento	Não	Não	Não
China	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Colômbia	Rendimento médio alto	Sim	Não	Não
Comores	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Rep. Dem. Congo	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Congo	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Costa Rica	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Costa do Marfim	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Croácia	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Cuba	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Curaçao	Alto rendimento	Sim	Não	Não
Chipre	Alto rendimento	Não	Não	Não
Rep. Checa	Alto rendimento	Não	Não	Não
Dinamarca	Alto rendimento	Sim	Não	Sim
Djibouti	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Dominica	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Rep. Dominicana	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Equador	Rendimento médio alto	Não	Não	Sim
Rep. Árabe Egito	Rendimento médio baixo	Sim	Não	Não
El Salvador	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Guiné Equatorial	Rendimento médio alto	Sim	Sim	Sim
Eritreia	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Estónia	Alto rendimento	Não	Não	Não
Etiópia	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Fiji	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Finlândia	Alto rendimento	Não	Não	Não
França	Alto rendimento	Não	Não	Não
Gabão	Rendimento médio alto	Sim	Sim	Sim
Gâmbia	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Geórgia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Alemanha	Alto rendimento	Não	Não	Não
Gana	Rendimento médio baixo	Sim	Não	Não
Grécia	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Granada	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Guatemala	Rendimento médio baixo	Sim	Não	Não
Guiné	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Guiné-Bissau	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Guiana	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Haiti	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Honduras	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não



Hungria	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Islândia	Alto rendimento	Não	Não	Não
Índia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Indonésia	Rendimento médio baixo	Sim	Sim	Não
Rep. Islâmica Irão	Rendimento médio alto	Sim	Sim	Não
Iraque	Rendimento médio alto	Sim	Sim	Não
Irlanda	Alto rendimento	Não	Não	Não
Israel	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Itália	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Jamaica	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Japão	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Jordânia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Cazaquistão	Rendimento médio alto	Sim	Sim	Sim
Quênia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Kiribati	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Rep. Dem Coreia	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Rep. Coreia	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Kuwait	Alto rendimento	Sim	Sim	Sim
Rep. Quirguistão	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Lao PDR	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Letónia	Alto rendimento	Não	Não	Não
Líbano	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Lesoto	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Libéria	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Líbia	Rendimento médio alto	Sim	Sim	Sim
Liechtenstein	Alto rendimento	Não	Não	Não
Lituânia	Alto rendimento	Não	Não	Não
Luxemburgo	Alto rendimento	Não	Não	Não
Macedónia	Rendimento médio alto	Não	Não	Sim
Madagáscar	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Malawi	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Malásia	Rendimento médio alto	Sim	Não	Sim
Maldivas	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Mali	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Malta	Alto rendimento	Não	Não	Não
Ilhas Marshall	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Mauritânia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Maurícias	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
México	Rendimento médio alto	Não	Não	Sim
Est. Fed. Micronésia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Moldávia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Mónaco	Alto rendimento	Não	Não	Não
Mongólia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Montenegro	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Marrocos	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Moçambique	Baixo rendimento	Sim	Sim	Não
Mianmar	Rendimento médio baixo	Sim	Sim	Sim
Namíbia	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Nauru	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Nepal	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Países Baixos	Alto rendimento	Sim	Não	Não
Nova Zelândia	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Nicarágua	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Níger	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Nigéria	Rendimento médio baixo	Sim	Sim	Não
Noruega	Alto rendimento	Sim	Sim	Sim
Omã	Alto rendimento	Sim	Sim	Sim
Paquistão	Rendimento médio baixo	Não	Não	Sim
Palau	Alto rendimento	Não	Não	Não
Panamá	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Papua Nova Guiné	Rendimento médio baixo	Sim	Sim	Não
Paraguai	Rendimento médio alto	Não	Não	Não



Peru	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Filipinas	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Polónia	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Portugal	Alto rendimento	Não	Não	Não
Qatar	Alto rendimento	Sim	Sim	Sim
Roménia	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Federação Russa	Rendimento médio alto	Sim	Sim	Não
Ruanda	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Samoa	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
São Marino	Alto rendimento	Não	Não	Não
São Tomé e Príncipe	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Arábia Saudita	Alto rendimento	Sim	Sim	Sim
Senegal	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Sérvia	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Seychelles	Alto rendimento	Não	Não	Não
Serra Leoa	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Singapura	Alto rendimento	Não	Não	Sim
Rep. Eslovaca	Alto rendimento	Não	Não	Não
Eslovénia	Alto rendimento	Não	Não	Não
Ilhas Salomão	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Somália	Baixo rendimento	Não	Não	Não
África do Sul	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Sudão do Sul	Baixo rendimento	País em Guerra		
Espanha	Alto rendimento	Não	Não	Não
Sri Lanka	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
St. Kitts e Nevis	Alto rendimento	Não	Não	Não
St. Lucia	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
São Vicente e Granadinas	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Sudão	Rendimento médio baixo	Sim	Sim	Não
Suriname	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Suazilândia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Suécia	Alto rendimento	Não	Não	Não
Suíça	Alto rendimento	Não	Não	Não
Rep. Árabe Síria	Rendimento médio baixo	País em Guerra		
Tajiquistão	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Tanzânia	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Tailândia	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Timor-Leste	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Togo	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Tonga	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Trinidad e Tobago	Alto rendimento	Não	Não	Não
Tunísia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Turquia	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Turquemenistão	Rendimento médio alto	Sim	sim	sim
Tuvalu	Rendimento médio alto	Não	Não	Não
Uganda	Baixo rendimento	Não	Não	Não
Ucrânia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Emirados Árabes Unidos	Alto rendimento	Sim	Sim	Sim
Reino Unido	Alto rendimento	Sim	Não	Não
Estados Unidos	Alto rendimento	Sim	Não	Sim
Uruguai	Alto rendimento	Não	Não	Não
Uzbequistão	Rendimento médio baixo	Sim	Não	Sim
Vanuatu	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Venezuela, RB	Rendimento médio alto	sim	Sim	Sim
Vietname	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Iémen, Rep.	Rendimento médio baixo	País em Guerra		
Zâmbia	Rendimento médio baixo	Não	Não	Não
Zimbabué	Baixo rendimento	Não	Não	Não



Referências

- Abishev, T., Sultanov, K. (2012). On the situation concerning the rights of oralmans, stateless persons and refugees in the Republic of Kazakhstan. The Commission on Human Rights under the President of the Republic of Kazakhstan, Special report, 124 p.
- Alimukhamedov, F., Lambert, L. A., & Hashim, H. B. (2018). Ethical Commitments and Raison d'Etat in Rentier States: Asylum-Seeker Policies in the Gulf Cooperation Council and Central Asian Republics During the Refugee Crisis. *Alternative Politics/Alternatif Politika*, 10(3).
- Arslan, C., et al. (2015). "A New Profile of Migrants in the Aftermath of the Recent Economic Crisis", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 160, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt2t3nnjr5-en>
- Allen, R. (2009). Benefit or Burden? Social Capital, Gender, and the Economic Adaptation of Refugees, *International Migration Review*, 43 (2), 332–365.
- Bel Air, F. (2015). *A Note on Syrian Refugees in the Gulf: Attempting to Assess Data and Policies*, Explanatory Note No. 11/2015, GLMM, Retirado de http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM_EN_2015_11.pdf
- Benz, S., Hasenclever, A. (2010). 'Global' Governance of Forced Migration, in: Betts, A., Loescher, G. (eds). *Refugees in International Relations*, Oxford University Press, p. 185-213
- Betts, A. (2010). The Refugee Regime Complex, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 29, Issue 1, pp. 12–37
- Betts, A. (2018). The Global Compact on Refugees: Towards a Theory of Change? *International Journal of Refugee Law*, Volume 30, Issue 4, pp.623–626
- Betts, A., Collier, P. (2017). *Refuge: transforming a broken refugee system*. London, Allen Lane.
- Bjerre, L., Helbling, Römer, F., Zobel, M. (2014). Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective. *International Migration Review*. 49.(3), pp. 550-600
- Breunig, C., Cao, X., & Luedtke, A. (2012). Global Migration and Political Regime Type: A Democratic Disadvantage. *British Journal of Political Science*, 42(4), 825-854. doi:10.1017/S0007123412000051
- Business and Human Rights Resource Centre (2020). UAE's resolution to stabilise private sector employment gives businesses a free hand on contract change, 2 April 2020, <https://www.business-humanrights.org>
- Castles, Stephen; Vezzoli, Simona (2009). The global economic crisis and migration: temporary interruption or structural change? In *Paradigms*, 2009, 02. http://www.gencat.cat/diue/doc/doc_86200114_3.pdf
- Clarance, A. (2020). India coronavirus: Kuwait's new expat bill has Indians worried, BBC News <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-53361538>, BBC News, 16 July, 2020



- Czaika, M., De Haas, H. (2013). The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39(3), 487-508
- De Berry, J.P & Petrini, B. (2011). Forced Displacement in Europe & Central Asia. World Bank. Retirado de <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1265299949041/6766328-1265299960363/ECA-Regional-Displacement-Profile.pdf>
- De Mesquita, B., Morrow, J., Siverson, R., & Smith, A. (2004). Testing Novel Implications from the Selectorate Theory of War. *World Politics*, 56(3), 363-388
- Denisenko, M. (2017). Migration to Russia and the Current Economic Crisis, in Pikulicka-Wilczewska, A., Uehling, G (eds) *Migration and the Ukraine Crisis: A Two-Country Perspective*, E-International Publishing, pp. 129-149
- Djuve, A.B. (2016). Refugee migration – a crisis for Nordic model?, Friedrich Ebert Stiftung. Retrieved from: <http://library.fes.de/pdf-files/id/12488.pdf>
- Di Bartolomeo, Anna, Shushanik Makaryan, Agnieszka Weinara (2014). *Regional Migration Report: Russia and Central Asia*. Cadmus EUI Research Repository. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/31245>
- Diop, A., Johnston, T., Trung Le, K. (2018). Migration Policies across the GCC: Challenges in Reforming the Kafala. In Fargues, P., Shah, N.M (eds) *Migration to the Gulf: Policies in Sending and Receiving Countries*, GLMM, EUI, Rome
- Fargues, P., Françoise De Bel-Air, Nasra M. Shah (2015). Addressing Irregular Migration in the Gulf States, GLMM Policy Brief - No. 1/2015, pp. 1-6
- Fargues, P. (2017). Irregular Migration - Has It a Future in the Gulf? In: Fargues, P., Shah, N.M *Skilful Survivals: Irregular Migration to the Gulf*, GLMM, EUI, Rome, pp. 337-342
- Franke, A. Gawrich, A., and Alakbarov G. (2009) Kazakhstan and Azerbaijan as Post-Soviet Rentier States: Resource Incomes and Autocracy as a Double 'Curse' in Post-Soviet Regimes, *Europe-Asia Studies*, 61:1, 109-140, DOI: 10.1080/09668130802532977
- Gengler, J., Lambert, L.A. (2016). Renegotiating the Ruling Bargain: Selling Fiscal Reform in the GCC, *The Middle East Journal*, 70(2): 321-329.
- Global Knowledge Partnership on Migration and Development (2016). Migration & Remittances Factbook. Retirado de: <https://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbookpart1.pdf>
- Gulf Labour Markets & Migration Programme (2014). Arab Gulf States: An Assessment of Nationalization Policies. Retirado de: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32156/GLMM%20ResearchPaper_01-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gyene, P. (2016) 'Rentier States' or the relationship between regime stability and exercising power in pos-Soviet Central Asia, *Society and Economy* 38 (2016) 2, pp. 171-191 DOI: 10.1556/204.2016.38.2.3



- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1997). *Theories of International Regimes* (Cambridge Studies in International Relations). Cambridge University Press
- Hollifield, J.F. (1992). Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community. *International Migration Review*;26(2):568-595
- Hussein, H., Lambert, L.A. (2020). A Rentier State under Blockade: Qatar's Water-Energy-Food Predicament from Energy Abundance and Food Insecurity to a Silent Water Crisis. *Water*, 12(4), 1051.
- Hvidt, M. (2013). Economic Diversification in GCC Countries: Past Record and Future, Trends, Research Paper, Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, LSE, Retirado de: http://eprints.lse.ac.uk/55252/1/Hvidt_2013.pdf
- Jamal, M.A. (2015). The "Tiering" of Citizenship and Residency and the "Hierarchization" of Migrant Communities: The United Arab Emirates in Historical Context. *International Migration Review*, 49: 601–632. doi:10.1111/imre.12132
- Kakenova, A. (2020). Experiences of Labor Migrants in Kazakhstan During COVID-19: Leave or Stay?, disponível em <https://cabar.asia/en/experiences-of-labor-migrants-in-kazakhstan-during-covid-19-leave-or-stay>
- Kendall-Taylor, A. (2012). Purchasing Power: Oil, Elections and Regime Durability in Azerbaijan and Kazakhstan, *Europe-Asia Studies*, 64:4, 737-760, DOI: 10.1080/09668136.2012.671567
- Keohane, R. (1982). The Demand for International Regimes. *International Organization*, 36(2), 325-355
- Klugman, J., Medaño Pereira, I. (2009). Assessment of National Migration Policies: An Emerging Picture on Admissions, Treatment and Enforcement in Developing and Developed Countries. United Nations Human Development Research Paper No. 48, disponível em <https://ssrn.com/abstract=1595435> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1595435>
- Koser K. (2014). Transition, Crisis and Mobility in Afghanistan: Rhetoric and Reality, Report prepared for IOM, Retirado de: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Transition-Crisis-and-Mobility-in-Afghanistan-2014.pdf>
- Koslowski, R. (2011). Global Mobility Regimes: A Conceptual Framework Rey Koslowski, ed. *Global Mobility Regimes*, Palgrave Macmillan
- Krasner, S. D. (Ed.) (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kuru, A. (2002). The Rentier State Model and Central Asian Studies: The Turkmen Case, Alternatives: Turkish Journal of International Relations, Volume 1, Number 1, pp. 51-71.
- Lambert L.A. (2011). *Western and Eastern perspectives on the Arab Spring: the cases of Britain, France, Kuwait and the UAE* [Conference paper], Challenges of Arab Spring for the East and the West, Copenhagen University, Islamik-Kristent Studiecenter, Copenhagen, Denmark. Retirado de: <http://ikstudiecenter.dk/wp-content/uploads/2014/09/1.-Western-and-Eastern-perspectives-Laurent.pdf>



- Lambert, L.A. (2014). *Water, State Power, and Tribal Politics in the GCC: the Case of Abu Dhabi and Kuwait*, CIRS Occasional Paper n.15, Center for International and Regional Studies (CIRS), Georgetown University in Qatar, Doha, Qatar.
- Lambert L.A., Ewers, M., Van Riemsdijk, M. (2015). *Les domestiques asiatiques moins bien traitées en Scandinavie que dans le Golfe ?*, OrientXXI, dezembro 2015.
- League of Arab States. (1994). Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries.
- League of Arab States. (1994). Arab Charter on Human Rights.
- Legrain, F. (2016). Refugees Work: A Humanitarian Investment That Yields Economic Dividends, TENT, Retirado de: http://www.opennetwork.net/wp-content/uploads/2016/05/Tent-Open-Refugees-Work_V13.pdf
- Malik, A. (2017). Rethinking the rentier curse. In *Combining Economic and Political Development* (pp. 41-57). Brill Nijhoff. Retrieved from. <http://journals.openedition.org/poldev/2266> ; DOI : 10.4000/poldev.2266
- Marat, E. (2007). Labor Migration in Central Asia: Implications of the Global Economic Crisis, Central Asia- Caucasus Institute Silk Road Studies Program, Silk Road Paper, May 2009, Retirado de <https://www.files.ethz.ch/isn/106326/0905migration.pdf>
- Martin, P.L. (1993). Trade and Migration: NAFTA and Agriculture. Washington D.C.: Institute for International Economics
- Mayda, A. M. and Patel, K. (2004). OECD countries migration policies changes. Appendix to International migration: A panel data analysis of the determinants of bilateral flows, <http://www.georgetown.edu/faculty/amm223/>
- Ni, V. (2015). Facilitating Migration Management in North and Central Asia. Study of the Laws and Institutional Frameworks Governing International Migration in North and Central Asia from the Perspective of Countries of Origin and Destination, UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Working Paper 4. Retirado de: <http://www.unescap.org/sites/default/files/4%20Study%20of%20Laws%20Eng%20report%20v3-1-E.pdf>
- Ortega, F and Peri, G. (2014). Openness and income: The roles of trade and migration, *Journal of International Economics*, 92, 231–251.
- Ortega, F and Peri, G. (2009). The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries 1980-2005, NBER Working Paper No. 14833, Retirado de: <http://www.nber.org/papers/w14833.pdf>
- Ormonbekova, L (2011). Freedom of Movement and Labour Migration in the Commonwealth of Independent States Comparative Brief on CIS and EU Legislation, AUCA, Retirado de https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Ormonbekova_2.eng.pdf
- Ostrowski, W. (2003). Rentierism, Dependency and Sovereignty in Central Asia. 10.3366/edinburgh/9780748643042.003.0013.



- Punter, D.E., van der Veen, H., van Wingerden, E., Vigneswaran, D (2019). A 'distributive regime': Rethinking global migration control, *Political Geography*, Volume 70, pp 117-126,
- Ruhs, M. (2011). Openness, Skills and Rights: An Empirical Analysis of Labour Immigration Programmes in 46 High- and Middle-Income Countries. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.1894644.
- Rustemova Tutumlu, A (2011). 'Political Economy of Central Asia: Initial Reflections on the Need for a New Approach', *Journal of Eurasian Studies*, 2:30-39
- Sadovskaya, Y. (2006). International Labor Migration and Remittances in Central Asian Republics: Strategy for Survival or Development? In *International Migration*. Proceedings of Moscow State University, Moscow
- Sadovskaya, Y. (2007). International Labor Migration, Remittances and Development in Central Asia: towards regionalization or globalization? in: *Collection of articles of the International Conference on Migration and Development*, Moscow State Lomonosov University, Moscow: Bi El Print. (in Russian and English), disponível em http://demostudy.econ.msu.ru/books/vol_20_eng.pdf#page=165
- Sadovskaya, Y. (2013). Contemporary International Migration in Central Asia and the Rise of Migrants' Diasporas and Networks. In: Laruelle, M (ed) *Migration and Social Upheaval as the Face of Globalization in Central Asia*. Brill. Leiden-Boston, pp. 23-49
- Schenkkan, N. (2015). Impact of the Economic Crisis in Russia on Central Asia, *Russian Analytical Digest*, nº 165, CSS ETH Zurich, pp.3-6
- Shamir, R. (2005). Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime*. *Sociological Theory*, 23: 197-217
- Shin, A.J. (2017). Tyrants and Migrants: Authoritarian Immigration Policy. *Comparative Political Studies*, Vol. 50(1) 14-40.
- Suhrke, A. (1998). Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action, *Journal of Refugee Studies*, Volume 11, Issue 4, pp. 396-415
- Thiollet, H. (2016). Managing migrant labour in the Gulf: Transnational dynamics of migration politics since the 1930s, INI Paper 131, University of Oxford working papers. Retirado de: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01346366>
- Tsourapas, G. (2019). The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey, *Journal of Global Security Studies*, <https://doi.org/10.1093/jogss/ogz016>
- United Nations High Commissioner for Refugees (2012). Universal Periodic Review: United Arab Emirates. Retirado de: <http://www.refworld.org/pdfid/4ffd31262.pdf>
- United Nations High Commissioner for Refugees (2016). The Global Report. Retirado de: http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2016/pdf/Book_GR_2016_ENGLISH_complete.pdf
- Urinboyev, R., Polese, A. (2016). Informality currencies: a tale of Misha, his brigada and informal practices among Uzbek labour migrants in Russia, *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 24:3, 191-206



Valenta, Marko; Jakobsen, Jo (2017). Mixed Migrations to the Gulf: An Empirical Analysis of Migrations from Unstable and Refugee-producing Countries to the GCC, 1960–2015. *Refugee Survey Quarterly*. vol. 36 (2)

Valenta, Marko; Strabac, Zan; Jakobsen, Jo; Reitz, Jeffrey; Al Awad, Mouawiya (2017). Labour migrations to resource-rich countries: Comparative perspectives on migrants' rights in Canada, Norway and the United Arab Emirates. *International Journal on Minority and Group Rights*. vol. 24 (2).

Zahra, M. (2016). Qatar's Legal Framework of Migration, Explanatory Note No. 2/2016, GLMM, Retirado de:
http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM_EN_2016_01.pdf

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ENTRE *SMART CITIES* EN ENERGÍAS RENOVABLES EN LA UNIÓN EUROPEA: ANÁLISIS DE PROYECTOS Y ACCIONES

CAMILA ABBONDANZIERI

cabbondanzieri@hotmail.com

Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Es doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), licenciada en Relaciones Internacionales (UNR) y magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR - UNR). Es profesora adscripta en la UNR e integrante del Centro de Estudios en Género(s) y Relaciones Internacionales (CeGRI) de IRI-UNLP.

Resumen

Las cuestiones energéticas en la Unión Europea han estado presentes desde los inicios del proceso de integración en el bloque. Motivada por los desafíos del siglo XXI y por la intensificación de problemáticas vinculadas al abastecimiento energético, la Comisión Europea propuso cambios en el abordaje del tema que resulte en una transformación profunda de los sistemas energéticos mediante la propuesta de la Unión de la Energía en 2015. En este contexto, se han desarrollado proyectos y acciones de cooperación descentralizada entre *Smart Cities*, que implicaron una vinculación entre las dimensiones subnacionales con las regionales para el tratamiento de las problemáticas energéticas desde una perspectiva de gestión eficiente y sostenible de los recursos.

Palabras clave

Cooperación descentralizada, *Smart Cities*, Unión Europea, energías renovables, Unión de la Energía.

Cómo citar este artículo

Abbondanzieri, Camila (2021). La cooperación descentralizada entre *Smart Cities* en energías renovables en la Unión Europea: análisis de proyectos y acciones. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Mayo-Octubre de 2021. Consultado [en línea] en la fecha de la última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.7>

Artículo recibido el 26 de Enero de 2020 y aceptado para su publicación el 8 de Marzo de 2021





LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ENTRE *SMART CITIES* EN ENERGÍAS RENOVABLES EN LA UNIÓN EUROPEA: ANÁLISIS DE PROYECTOS Y ACCIONES

CAMILA ABBONDANZIERI

Introducción

El objetivo del presente artículo consiste en identificar y detallar el tipo de proyectos y acciones que se llevaron a cabo mediante la cooperación descentralizada entre *Smart Cities* en materia de energías renovables en la Unión Europea tras la propuesta de la Unión de la Energía por parte de la Comisión Europea en febrero de 2015. Para ello, se abordarán un conjunto de casos dentro del Sistema de Información sobre *Smart Cities* (SCIS) como CITYFIED, GrowSmarter, PITAGORAS y STORM; se referirá a la Asociación Europea para *Smart Cities* y Comunidades (EIP-SCC) y al Pacto de los Alcaldes.

Se argumenta que el modelo de *Smart City* se encuentra estrechamente conectado con las propuestas de la Unión de la Energía y su vinculación representa una “ventana de oportunidad” que ofrece potencialidades para sortear los principales desafíos del sector energético y las limitaciones políticas de los Estados miembros para el tratamiento de las cuestiones energéticas en la Unión Europea. En función de ello, se torna oportuno centrar la atención estrictamente en el nivel subnacional y específicamente en las medidas e iniciativas concretas que las *Smart Cities* desarrollaron para afrontar sus respectivos retos energéticos.

El objeto del presente artículo, es decir, la cooperación descentralizada entre *Smart Cities* en materia de energías renovables en la Unión Europea, es motivado por la creciente importancia que las cuestiones energéticas han adquirido en el bloque en los últimos años y por su significativa interrelación con las problemáticas asociadas con el cambio climático. El sector energético incluye una serie de problemáticas para la Unión Europea que obligan a repensar constantemente la manera en la que esta temática puede ser abordada por las instituciones europeas. De hecho, según el análisis de Reja Sánchez y Burnier da Silveira (2016:50), en la actualidad,

“el bloque europeo, primer importador energético del mundo, obtiene el 53% de su energía del exterior con un coste anual de aproximadamente 400.000 millones de euros, es altamente dependiente del exterior, lo que la debilita y representa un alto riesgo para el crecimiento y la estabilidad económica en el viejo continente”.



En este orden de cuestiones, la apuesta de la Unión Europea por las energías renovables ha ido adquiriendo progresivamente una trascendencia inusitada al presentarse como un medio indispensable para liderar la transición hacia un sistema energético transparente, sostenible y eficiente que se encuentre en consonancia con los principales lineamientos para apuntalar un crecimiento constante y respetuoso del ambiente tal como se ha sostenido desde el Tratado de Maastricht en el artículo 130 R¹.

Con lo cual, la dimensión energética interpretada a través del prisma de la planificación inteligente y sostenible que propone el modelo *Smart City* se presenta como una oportunidad para vislumbrar lecciones y desafíos en la ejecución de políticas públicas de cara al futuro.

En pos de lograr el objetivo de investigación propuesto, el artículo está estructurado en dos grandes secciones: en primer lugar, se indagará acerca de la manera en la que se desarrolla la cooperación descentralizada entre *Smart Cities* en la Unión Europea; y, en segundo lugar, se identificarán los principales proyectos y acciones en materia de energías renovables efectuados en el marco de la cooperación descentralizada entre *Smart Cities*; finalmente, se expondrán unas breves conclusiones.

I. Precisiones metodológicas preliminares

El método seleccionado para el desarrollo del presente artículo es el estudio de caso, considerando que el objeto de investigación, es decir la cooperación descentralizada entre *Smart Cities* en materia de energías renovables en la Unión Europea, representa un caso en sí mismo que expresa una realidad particular que tiene lugar en el marco de los desafíos y limitaciones de la Unión de la Energía en el bloque.

En términos metodológicos, se recurrirá a la estrategia cualitativa aplicándose la forma descriptiva y la comprensión interpretativa de fuentes primarias y secundarias. El abordaje cualitativo será funcional a los objetivos del artículo en tanto ofrece herramientas para orientar la investigación, en particular, mediante la técnica de recolección de datos y el análisis de documentos bibliográficos.

En lo concerniente a las fuentes consultadas y analizadas, se recurrirá a las elaboradas por las instituciones y agencias oficiales de la Unión Europea y a bibliografía especializada y pertinente de la disciplina de las Relaciones Internacionales. La factibilidad está garantizada ya que todos los documentos consultados se encuentran en línea y son de acceso público.

La delimitación del recorte temporal se encuentra estrechamente ligada a la definición de los conceptos esenciales que guiarán la investigación. Efectivamente, la cooperación descentralizada entre *Smart Cities* en la Unión Europea y su relación con la Unión de la Energía representan un caso de estudio que se encuentra circunscripto a lo discurrido del siglo XXI. De hecho, el concepto de *Smart City* comienza a ser difundido a mediados del

¹ "La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente", Tratado de Maastricht, Art. 130 R.



siglo XXI y su tratamiento por parte de las instituciones europeas comenzó aproximadamente hace una década. Por otra parte, la propuesta de la Unión de la Energía fue manifestada por la Comisión Europea en febrero de 2015.

En lo que concierne al marco teórico, poder enmarcar a la Unión Europea dentro de una categoría de las Relaciones Internacionales de por sí es un hecho problemático. La dinámica particular que ha adquirido este proceso lo ha dotado de características propias que lo distancian de lo que se considera comúnmente como un mero proceso de integración. Lo que actualmente es reconocido internacionalmente como Unión Europea es el resultado de una larga y continua trayectoria de avances y retrocesos en delegación de competencias a instancias europeas y de la construcción de un esquema de Gobernanza Multinivel, donde los conceptos tradicionales de la disciplina de las Relaciones Internacionales se diluyen y adquieren nuevos matices e implicancias (Morata, 2002).

En virtud de la perspectiva teórica de la Gobernanza Multinivel, la gobernanza europea es el resultado de la interacción entre una multiplicidad no solo de actores, sino también de niveles. La Unión Europea no es un Estado, porque carece precisamente de los atributos fundamentales de un Estado, pero tampoco es una simple organización internacional. Es una forma *sui generis* de integración y gobernanza política en el sistema internacional del siglo XXI en la que no existe un único centro de decisión, sino múltiples.

Las problemáticas energéticas y la construcción de una Política Energética en la Unión Europea pueden ser analizadas, tal como advierten Szulecki *et al.* (2016), a partir de distintas aproximaciones teóricas.

En primer lugar, los autores enumeran un conjunto de teorías vinculadas al intergubernamentalismo que focalizan su atención en los Estados miembros como los principales actores y detentadores del poder en la escena europea. Este grupo de estudios enfatiza las problemáticas asociadas a las dificultades y obstáculos por ceder soberanía en un ámbito especialmente complejo como el energético. Wettestad *et al.* (2012: 67) destacan, al respecto de estas corrientes teóricas, que los Estados miembros todavía adquieren una posición central en la discusión energética y que solamente han realizado transferencias de poder a las instituciones europeas en la medida en que sus intereses nacionales no son amenazados.

En segundo lugar, las corrientes teóricas vinculadas al supranacionalismo y al neoinstitucionalismo, basadas en la perspectiva primigenia del funcionalismo de la integración europea, destacan la capacidad de las instituciones europeas, sobre todo de la Comisión, para fijar la agenda política a nivel europeo y para marcar el camino para la construcción de la Política Energética y, posteriormente, para desarrollar la propuesta de la Unión de la Energía.

Finalmente, los autores destacan una tercera aproximación teórica denominada "governance-oriented" que incluye dinámicas y procesos que no adscriben de manera estricta a las corrientes previamente mencionadas y que, por el contrario, son pasibles de ser analizadas en conjunto para obtener un entendimiento integral y global de las problemáticas energéticas en la Unión Europea. De acuerdo con este abordaje, los autores enfatizan cómo los procesos políticos en la Unión Europea trascienden las múltiples escalas y niveles entre actores que componen el complejo entramado de la



Unión Europea y, además, destacan la participación de “grupos de interés específicos”. En este esquema, Wettestad *et al.*, incluyen la considerable autonomía de la Comisión Europea para proponer e impulsar soluciones a nivel europeo interpelando a una multiplicidad de actores públicos y privados, destacándose entre ellos, los subnacionales (Wettestad *et al.*, 2012).

El abordaje “governance-oriented” representa una herramienta teórica fundamental para analizar el rol de las instituciones europeas, y, sobre todo de la Comisión Europea, de los Estados miembros y de los actores subnacionales, en particular las *Smart Cities*, en el tratamiento de las problemáticas energéticas del bloque. Sin soslayar el alcance del nivel nacional en la Unión Europea, este abordaje permite analizar en profundidad la manera en la que la cooperación descentralizada entre entes subnacionales contribuye en la práctica a aproximarse a los objetivos energéticos esbozados por la Comisión Europea con la propuesta de la Unión de la Energía.

En otro orden de cuestiones, los aportes teóricos de Wettestad *et al.* contribuyen a orientar las investigaciones en torno a la cooperación descentralizada entre entes subnacionales en materia energética y a analizar su sintonía con los lineamientos propuestos por las instituciones europeas, en particular, por la Comisión Europea.

Indudablemente, indagar acerca de las problemáticas (en este caso energéticas) que se desarrollan en el territorio de la Unión Europea en el siglo XXI no puede soslayar la práctica de la descentralización que se ha estado desplegando de manera constante y recurrente desde hace aproximadamente cuatro décadas. No considerar las acciones de los actores subnacionales, y para los fines del presente artículo, el rol de las *Smart Cities* en particular, implica un análisis sesgado y limitado de la situación actual en la Unión Europea en materia de energías renovables.

II. La cooperación descentralizada entre *Smart Cities* en la Unión Europea

En la Unión Europea, la acción internacional de las ciudades y el recurso a la cooperación descentralizada y el relacionamiento a través de redes internacionales son prácticas usualmente escogidas por los actores subnacionales para apuntalar sus desafíos de desarrollo local.

Precisamente, los proyectos gestados desde lo local focalizan su atención en cuestiones endógenas y, en ese sentido, resultan clave para que puedan identificarse con detalle las particularidades de cada situación problemática y para que puedan diseñarse soluciones adecuadas a las características del contexto local.

De manera específica, las cuestiones energéticas, al ser problemáticas eminentemente endógenas, constituyen una temática de atención recurrente en los proyectos e iniciativas que se llevan a cabo mediante la cooperación descentralizada en la Unión Europea.

La cooperación descentralizada representa un paradigma de la cooperación internacional que se distingue del tradicional enfoque asistencialista y verticalista. De acuerdo con esta



nueva modalidad, las acciones de cooperación son orientadas por los principios de horizontalidad, reciprocidad y simetría entre socios.

Además, los factores sociales, culturales y políticos se incorporan como condicionantes claves para el desarrollo de los diagnósticos de factibilidad y perdurabilidad de los proyectos. En este sentido, la incorporación de actores provenientes de diversos sectores, por una parte, y del principio de multilateralidad, por otra, resultan clave en el esquema de la cooperación descentralizada.

Las modalidades de cooperación descentralizada son variadas e incluyen un amplio espectro de prácticas que trascienden la mera transferencia de recursos financieros para la ejecución de programas y proyectos. Por ejemplo, se destacan las experiencias de asistencia técnica, transferencia de tecnología, intercambio de experiencias y buenas prácticas, formación de recursos humanos y desarrollo institucional.

Estas modalidades pueden ser clasificadas, además, de acuerdo a la forma que adquieren las iniciativas (Hourcade, 2011: 59):

- Duraderas: hermanamientos o convenios de cooperación a largo plazo
- Efímeras: proyectos acotados en el tiempo o intervenciones puntuales
- Proyectos Comunes: entre varios actores que implican intervenciones concretas en temáticas específicas
- Redes: trabajos sistematizados no acotados en el tiempo
- Alianzas estratégicas: con incidencias sobre agendas nacionales y regionales
- Redes de representación política y lobby: con el propósito de defender intereses de actores locales y para fomentar el municipalismo en el ámbito global.

La cooperación descentralizada, además de ser una herramienta fundamental en el diseño de las estrategias de relacionamiento internacional de los actores subnacionales de la Unión Europea, representa la posibilidad de conjugar el abordaje de problemáticas locales y de desarrollo endógeno con la búsqueda de soluciones regionales de manera sinérgica con un vasto conjunto de actores que enfrentan retos similares, que poseen recursos semejantes y que proponen alternativas afines.

En el marco de la Unión Europea, los actores subnacionales se han constituido en verdaderos agentes de la cooperación internacional y consecuentemente han dado lugar a una modalidad característica, es decir, la cooperación descentralizada. A lo largo de las últimas tres décadas las instituciones de la Unión Europea advirtieron su rol como agentes del desarrollo endógeno y, en consecuencia, los actores subnacionales comenzaron a ser reconocidos formalmente como partes centrales en los proyectos y acciones del bloque.

Sobre todo, para el tratamiento de problemáticas que trascienden las fronteras de cada localidad y que representan verdaderos desafíos transnacionales, la cooperación descentralizada se posiciona como una alternativa con múltiples beneficios para los actores subnacionales en un contexto signado por las limitaciones políticas impuesta por las soberanías de Estados miembros para el abordaje de los asuntos energéticos.



Los desafíos energéticos representan una temática fundamental que a lo largo del siglo XXI ha motorizado de manera recurrente los proyectos e iniciativas de una gran cantidad de acciones y prácticas de cooperación descentralizada entre actores subnacionales en la Unión Europea. En efecto, las cuestiones energéticas han sido una constante desde la década del cincuenta hasta la actualidad para las instituciones europeas y si bien siempre ha representado una prioridad política, no ha tenido un tratamiento legislativo formal hasta la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa. Desde los albores del proceso integracionista en la Unión Europea, la relevancia del sector energético ha sido destacada y si bien no contó con una formalización en el derecho primario per se, ha estado presente en el tratamiento de políticas adyacentes como en las políticas de mercado interno.

Las limitaciones impuestas por los Estados miembros reticentes a ceder cuotas de soberanía en un ámbito considerado estratégico obstaculizaron los intentos por trascender el tradicional enfoque nacionalista en el tratamiento de la cuestión energética. Efectivamente, la vinculación de las políticas energéticas con la seguridad nacional de los Estados miembros es un rasgo insoslayable.

Tanto la Política Energética en 2009 como la propuesta de la Unión de la Energía en 2015 representan avances significativos para que la cuestión energética pueda ser abordada con un enfoque orientado a soluciones comunes de acuerdo a las intenciones de las instituciones europeas, en particular de la Comisión. Aun así, la existencia de desafíos energéticos y las limitaciones vinculadas al compromiso político de los Estados miembros y a la reafirmación del resguardo de sus competencias nacionales en materia energética, representan un conjunto de tensiones que complejizan el abordaje promovido por Bruselas

De acuerdo con Granato y Oddone (2010: 237)

"el establecimiento de canales específicos de cooperación internacional; y, particularmente a través de la cooperación descentralizada entre ciudades, pretende estimular la acción internacional de las ciudades con el objetivo de construir el desarrollo desde una perspectiva bottom up".

En este sentido, la emergencia de los actores subnacionales como protagonistas políticos con capacidad de autonomía e iniciativa en la Unión Europea se encuentra indisolublemente ligada al surgimiento de las prácticas de vinculación internacional y las primeras experiencias de cooperación descentralizada en el territorio europeo. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la participación de los actores subnacionales en las dinámicas internacionales y, más precisamente, en programas y proyectos de cooperación descentralizada, se han difundido y consolidado de manera progresiva como prácticas recurrentes.

A partir de la década del ochenta, una yuxtaposición de factores como el despliegue imparable de la globalización tras la caída del Muro de Berlín y la intensificación de procesos de reforma estatal domésticos, alentaron la emergencia de experiencias de relacionamiento internacionales entre actores subnacionales desde un paradigma novedoso de la cooperación (Hourcade, 2011: 51).



Indudablemente, las tendencias globales que la teoría de la Interdependencia Compleja había comenzado a advertir desde finales de la década del setenta, tales como la multiplicidad de canales de vinculación internacional y el auge de las temáticas asociadas a la baja política, sustentaron un nuevo paradigma de la cooperación internacional que empezó a asentarse desde la década del ochenta.

La desjerarquización de la agenda internacional y el entremezclamiento de los procesos domésticos e internacionales contribuyeron, por una parte, al afianzamiento de los actores subnacionales en la escena internacional como protagonistas impulsores del desarrollo local y, por otra parte, a la consolidación de la cooperación internacional como una práctica pertinente y propicia para el tratamiento de problemáticas localizadas.

En este sentido, Grandas Estepa (2011: 53) manifiesta que

"la cooperación descentralizada se ha perfilado como una alternativa en la que confluyen una amplia gama de posibilidades de actuación, que involucra de manera directa a la sociedad en una activa participación, percibe las necesidades de la población y contribuye al fortalecimiento de la democracia y a los procesos descentralizadores que han dado mayor autonomía y poder a los entes locales, considerados como parte importante de un proceso de desarrollo".

En la misma línea, Pinto da Silva (2011:169) advierte que las ciudades se han transformado en líderes en procesos de innovación territorial y la cooperación descentralizada en un medio facilitador para que las ciudades puedan transformar esas tecnologías en herramientas eficientes para la solución de problemáticas locales.

El desarrollo en la práctica de modalidades novedosas de cooperación movilizadas por los actores subnacionales ciertamente motivó la búsqueda de definiciones y de un marco legal por parte de las instituciones europeas. Tal es así que, en la década del noventa, la Comisión Europea definió a la cooperación descentralizada como

"un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades y proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo" (Comisión Europea, 1992).

Mediante esta definición, los niveles subnacionales y locales de gobierno comenzaron a ser avalados formalmente como los agentes pertinentes de este nuevo esquema de la cooperación internacional por parte de las instituciones europeas.

Es importante destacar que la cooperación descentralizada en la Unión Europea puede ser analizada a partir de dos enfoques: por una parte, desde una perspectiva extra-bloque a partir de su vinculación con la cooperación al desarrollo y a las capacidades de los actores subnacionales europeos en relación con socios de países que se encuentran



fuera de la Unión Europea; y, por otra parte, desde una perspectiva intra-bloque, es decir, entre actores subnacionales de la Unión Europea en la que ciertamente las prácticas y dinámicas adquieren un cariz particular y se refieren a problemáticas de desarrollo endógeno y entre las que se destacan para los fines del presente artículo, las cuestiones energéticas.

Si bien ambos enfoques aluden a prácticas que se ejecutan en distintos territorios (es decir, fuera o dentro de la Unión Europea), las perspectivas extra-bloque e intra-bloque ciertamente comparten las caracterizaciones y principios rectores de la cooperación descentralizada como un paradigma renovado y distinto al de la cooperación tradicional tal como pudimos analizar previamente. No obstante, ambos enfoques deben ser distinguidos debido a que los fines perseguidos y los recursos adoptados hacen referencia a dos situaciones disimilares.

Gran parte de las definiciones y conceptos implementados por las instituciones de la Unión Europea desde la década del noventa aluden a la cooperación descentralizada extra-bloque, focalizando la atención en las prácticas internacionales con países con una diferente situación de desarrollo. Por otra parte, para referirse a los procesos y acciones de cooperación descentralizada que tienen lugar dentro del bloque, las instituciones de la Unión Europea han recurrido al abordaje de la descentralización.

La Comisión Europea distingue cuatro fases en la trayectoria que han experimentado las instituciones europeas para el tratamiento de la descentralización que ciertamente han influido en la manera en las consideraciones asociadas a la cooperación descentralizada:

- “Proyectos de desarrollo en el ámbito local” (1980–mediados de la década de 1990): signada por el apoyo a micro-proyectos impulsados por la comunidad, fundamentalmente en el área de desarrollo rural y provisión de infraestructura local. Se trata de una etapa caracterizada por la falta de una comprensión sistémica de la participación de la Unión Europea.
- “Evolución hacia enfoques basados en el actor y una reflexión sobre los sistemas” (mediados de la década de 1990–2010): representada por creciente interés institucional por apoyar las prácticas de cooperación descentralizada mediante una primera generación de proyectos dirigidos a los actores subnacionales como participantes claves. Las temáticas se ampliaron a cohesión social, desarrollo económico local, sostenibilidad del medioambiente y personas desplazadas internamente.
- “Reconocimiento e incorporación de la perspectiva de los actores subnacionales en la cooperación” (2005 en adelante): fundamentada en el creciente reconocimiento internacional de los actores subnacionales como actores del desarrollo impulsaron la revisión de los acuerdos previos; creación de instrumentos financieros temáticos; formulación de comunicaciones específicas; puesta en marcha de programas temáticos, etc.
- “Reconexión de la descentralización y el desarrollo a través de los enfoques territoriales” (a partir de 2013): evidencia un claro salto cualitativo en la forma de vincular descentralización, desarrollo y actores subnacionales que impulsa la elaboración de una estrategia coherente (Comisión Europea, 2016: 10).



En síntesis, si bien las perspectivas extra-bloque e intra-bloque de la cooperación descentralizada en la Unión Europea comparten un gran conjunto de características indispensables con respecto a las definiciones y conceptos utilizados, es preciso remarcar que representan dos abordajes diversos que implican ser matizados y contextualizados.

La perspectiva intra-bloque de la cooperación descentralizada está asociada al concepto de "integración subnacional", es decir, el ejercicio de la cooperación descentralizada intrarregional, concebida para reforzar los lazos de la integración (Ventura y García Fonseca, 2012: 51). Las autoras advierten que la cooperación descentralizada ayudaría a reforzar a la integración regional y, al mismo tiempo, la integración podría contribuir a legitimar el proceso de cooperación descentralizada al no haber un embate entre ambos procesos y que, por el contrario, la complementariedad se configuraría como una estrategia de profundización de la integración.

Para cumplir el objetivo de investigación del presente artículo, indudablemente la perspectiva intra-bloque resulta fundamental y adecuada para analizar los proyectos y acciones en materia de energías renovables en el marco de la cooperación descentralizada entre *Smart Cities* en la Unión Europea, no simplemente por referirse a las prácticas que tienen lugar dentro del territorio de la Unión Europea, sino por aludir directamente a problemáticas de desarrollo local.

II.1. El rol de las *Smart Cities* en la cooperación descentralizada en materia energética en la Unión Europea

Durante los últimos años, las ciudades comenzaron a ser interpeladas de manera directa para el tratamiento de las problemáticas energéticas debido a las grandes potencialidades que el ámbito local ofrece frente a desafíos de esta índole. Coll (2014: 2) argumenta que las ciudades, concebidas como los sistemas organizativos socioeconómicos, culturales y políticos fundamentales del siglo XXI, son los actores que se encuentran en la mejor posición para abordar los desafíos locales mediante la provisión de servicios públicos y para formular e implementar políticas educativas, económicas, de seguridad, energéticas y de movilidad. Además, el autor advierte que en la fase de diseño e implementación de políticas son actores con ventajas al encontrarse de manera directa con los detalles de las problemáticas locales.

A lo largo del siglo XXI, las ciudades europeas han debido afrontar los desafíos causados por los efectos de la globalización y de la descentralización sumados a las dinámicas propias del proceso de integración del que forman parte como, por ejemplo, el incremento de la población urbana, el aumento de la contaminación, los avatares del cambio climático, la escasez de recursos naturales (Russo *et al.*, 2014) y, sin dudas, los desafíos energéticos tal como pudimos esbozar en el capítulo anterior.

De acuerdo estos autores (Russo *et al.*, 2014: 1), los nuevos desafíos combinan cuestiones vinculadas a la competitividad y el desarrollo urbano sustentable de manera simultánea. En su análisis, los autores, además, enumeran una serie de indicadores para dar cuenta el alcance de las problemáticas urbanas en la Unión Europea: por ejemplo, advierten que el nivel de urbanización se encuentra por encima del 75% con expectativas



de crecimiento a un 80% para 2020; también subrayan que el consumo energético supera el 70% con un considerable porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero.

De manera particular, el paradigma de *Smart City* comenzó a ganar atención e interés en la Unión Europea por la singular manera en la que se comprenden y abordan las cuestiones energéticas desde una perspectiva eficiente y sostenible que la diferencia del manejo tradicional de los recursos urbanos y, de manera específica, apuesta explícitamente a la implementación de energías renovables como parte de las soluciones en sus proyectos y acciones.

En lo que respecta a la definición de *Smart City*, cabe destacar que existe una amplia literatura con respecto a este novedoso paradigma de ciudad en el siglo XXI. De acuerdo con Villarejo-Galende (2015: 17),

"desde la aparición del concepto y con la popularidad que ha despertado en los medios de comunicación, se han creado elevadas expectativas tanto en el mundo empresarial como político, e incluso académico, alentadas sin duda por el impulso recibido desde la Comisión Europea".

Según el Parlamento Europeo (2014: 17), una ciudad puede ser definida como inteligente,

"cuando las inversiones en capital humano y social y en infraestructuras de transporte y TIC contribuyen al desarrollo económico sostenible y a mejorar la calidad de vida, con una gestión racional de los recursos naturales, a través de un gobierno participativo".

El modelo de *Smart City* actúa como facilitador y promotor en el marco de la cooperación descentralizada en materia energética en la Unión Europea debido fundamentalmente a dos motivos: por una parte, por las características propias del modelo de *Smart City*; y, por otra parte, por la naturaleza misma de los desafíos energéticos. La combinación de ambos motivos propicia un contexto favorable y un gran potencial para el desarrollo de proyectos y acciones que se lleven a cabo mediante la cooperación descentralizada.

En efecto, en este esquema, los proyectos y acciones enmarcados en instancias de cooperación descentralizada en la Unión Europea adquieren un tratamiento singular al ser ejecutados por actores cuya perspectiva acerca de la eficiencia y sostenibilidad en la gestión de los recursos trasciende las delimitaciones locales y que, por el contrario, favorece prácticas conjuntas con socios similares transnacionales para lograr soluciones de manera sinérgica.

Es decir, el modelo de *Smart City* implica una redefinición en la manera en la que se perciben los desafíos locales y el modo en el que se proveen sus soluciones. A esta particularidad debe sumársele que los desafíos energéticos representan una problemática que no puede circunscribirse a una localidad concreta y que, por ende, su resolución no puede definirse de manera aislada sin considerar a un conjunto abarcativo de actores del bloque.



De hecho, los desafíos energéticos ciertamente no se ciñen a las fronteras nacionales. Por el contrario, representan un reto transnacional que exige un tratamiento coordinado, acorde y en conjunto por parte un amplio espectro de niveles y actores en la Unión Europea. El abordaje de los desafíos energéticos promovido por las instituciones europeas es delineado en clave regional e intenta involucrar a todo el bloque en pos de realizar la transición a un nuevo sistema energético de acuerdo con la propuesta de la Unión de la Energía.

En este orden de cuestiones, la cooperación descentralizada representa una alternativa viable y adecuada para que las *Smart Cities* en la Unión Europea puedan cumplimentar sus propios objetivos energéticos locales en sintonía y coordinación con otros actores del bloque que posean características similares a partir del intercambio de prácticas exitosas, de la promoción de un modelo de gestión sostenible y eficiente que pueda ser replicado o emulado a escala regional.

De acuerdo con las modalidades de cooperación descentralizada enumeradas previamente, en lo concerniente a las *Smart Cities* en la Unión Europea se destacan fundamentalmente el intercambio de buenas prácticas y el recurso a las redes de este tipo de ciudades.

Con respecto a la primera modalidad, la publicación y difusión de buenas prácticas con experiencias concretas de cada *Smart City* en materia energética representan un recurso implementado con frecuencia desde una perspectiva top down por parte de las instituciones europeas (fundamentalmente la Comisión Europea²), y, desde una perspectiva bottom-up, por parte de redes de actores subnacionales³. Esta modalidad será ejemplificada con casos concretos en la siguiente sección.

Si bien cada ciudad representa una unidad singular con problemáticas específicas, el modelo de *Smart City* tiende a que, en términos generales, los objetivos y las prioridades energéticas sean similares en la Unión Europea, independientemente de las particularidades de cada caso y siempre y cuando se promueva la gestión eficiente y sostenible de recursos energéticos. Es decir, el modelo de *Smart City* en la práctica como tal no existe; es más bien un tipo ideal al que las ciudades tienden mediante la gestión eficiente y sostenible de sus recursos. Así, la difusión de buenas prácticas como modalidad de cooperación descentralizada, permite y facilita a los actores subnacionales la consecución de sus objetivos energéticos orientados por el modelo de *Smart City*.

La segunda modalidad de cooperación descentralizada, es decir, las redes de ciudades, representa otro de los recursos frecuentemente optados por las *Smart Cities* en la Unión Europea. De acuerdo con Granato y Oddone (2010), la articulación en redes asociativas se produce cuando dos o más gobiernos locales acuerdan llevar adelante políticas que se ven traducidas en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros gobiernos locales

² Dentro de este grupo de reportes, se destaca "The Making of a *Smart City*: Best practices across Europe" (2017), publicado por el Sistema de Información sobre *Smart Cities* (SCIS), una plataforma para el intercambio de información, experiencias y know-how y para la colaboración entre *Smart Cities*. La iniciativa es impulsada y apoyada por la Comisión Europea.

³ Dentro de este conjunto de reportes, se incluye a la base de datos del Pacto de los Alcaldes en línea, en la que se comparten las experiencias y buenas prácticas de un gran conjunto de localidades del bloque. Recuperado de <https://www.covenantofmayors.eu/plans-and-actions/good-practices.html>



participantes con el objetivo de fortalecer el desarrollo de una o varias políticas públicas. Simplemente para mencionar un caso, se puede destacar el Pacto de los Alcaldes, lanzado en 2008 con el objetivo de reunir de manera voluntaria a los gobiernos subnacionales para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos energéticos y climáticos de la Unión Europea. Las redes de ciudades serán analizadas con mayor profundidad y detalle en la siguiente sección.

La cooperación descentralizada, ya sea mediante la modalidad de intercambio de buenas prácticas o a través de las redes de ciudades, le permite a las *Smart Cities* trabajar directamente sobre las problemáticas energéticas locales sin incurrir en el costo político asociado al tratamiento en términos nacionales de las cuestiones energéticas. Lo local, en ese sentido, dota de mayor legitimidad a los proyectos y acciones de cooperación descentralizada en materia energética y, por otra parte, promueve una aproximación de abordajes con socios del bloque sorteando las limitaciones políticas de los Estados miembros.

La externalidad positiva de este esquema de cooperación descentralizada en materia energética entre *Smart Cities* redundará en una suerte de interconexión de los modelos energéticos al promover determinado tipo de prácticas que, al promover una gestión sostenible y eficiente de los recursos, en última instancia, coadyuva a la transición de los sistemas energéticos del bloque, tal como es promovido por la propuesta de la Unión de la Energía.

II.2. Los proyectos y acciones en energías renovables en el marco de la cooperación descentralizada en la Unión Europea

A lo largo de la última década, se experimentó una proliferación de proyectos y acciones dedicados a las temáticas energéticas en la Unión Europea. En un contexto de limitaciones políticas impuestas por la soberanía de los Estados miembros en materia energética y de desafíos energéticos de la Unión de la Energía, cabe destacar que se han abierto “ventanas de oportunidad” para el tratamiento de las problemáticas energéticas fundamentalmente de la mano de los actores subnacionales, en especial de las *Smart Cities*.

En pos de obtener una comprensión abarcativa de la cooperación descentralizada entre *Smart Cities* en materia energética, en la presente sección se analizarán una serie de propuestas e iniciativas concretas que se llevaron a cabo en la Unión Europea en los últimos años.

Dentro del vasto espectro que incluyen las cuestiones energéticas, a fines metodológicos optamos por recortar el análisis al caso de estudio de las energías renovables. La razón de esta precisión analítica radica fundamentalmente en el hecho de que existe un gran conjunto de proyectos energéticos en curso que refieren a las más variadas dimensiones que pueden desglosarse en esta área. Para poder profundizar en un caso de estudio en particular y para poder analizar cualitativamente y con mayor grado de detalle la información, se abordarán exclusivamente los proyectos y acciones dedicados a las energías renovables al ser un objeto indicativo y significativo en el esquema de gestión eficiente y sostenible de los recursos tal como promueve el paradigma de *Smart City* y,



además, por ser un factor fundamental esgrimido por las instituciones europeas para impulsar la transformación profunda a un sistema energético como pretende la propuesta de la Unión de la Energía.

III. Sistema de Información sobre *Smart Cities*

El Sistema de Información sobre *Smart Cities* (SCIS) es una plataforma apoyada por la Comisión Europea dedicada al intercambio de información, experiencias y conocimiento técnico cuyo objetivo consiste en la colaboración para el impulso de las *Smart Cities* en la Unión Europea. Los proyectos y acciones de SCIS están concentrados en tres áreas: energía, movilidad y transporte y TICs.

Sintéticamente, los objetivos de esta iniciativa consisten en establecer buenas prácticas que puedan ser replicadas por otros actores subnacionales del bloque; identificar barreras y destacar lecciones aprendidas con el propósito de encontrar soluciones eficientes mediante la implementación de la tecnología; y, proveer recomendaciones y realizar sugerencias a los hacedores de políticas.

En 2019, en lo concerniente al área de energía, se identificaron cincuenta y cinco proyectos⁴. Dentro de ese conjunto, hemos seleccionado CITYFIED, GrowSmarter, PITAGORAS, STORM por referirse a la temática de las energías renovables. En los casos de estudio escogidos, se destaca el hecho de que la Comisión Europea ha participado con financiación de entre el 50% y el 100% para la realización de los proyectos.

El objetivo proyecto CITYFIED⁵ consiste en desarrollar estrategias integradas, replicables y sistémicas para adaptar a las ciudades y a los ecosistemas urbanos de la Unión Europea para aproximarse a los requerimientos del paradigma de *Smart City*, concentrándose en la reducción de la demanda energética y en la promoción de las fuentes de energías renovables a partir del impulso e implementación de tecnologías de innovación y de metodologías aplicadas a la construcción de viviendas, tendidos eléctricos y redes de calefacción urbana. Básicamente, la estrategia del proyecto consiste trabajar en tres localidades que actúan como casos piloto y generar modelos que puedan ser replicados por actores del bloque. De acuerdo con la evaluación del proyecto, los impactos trascendieron los objetivos propuestos, logrando externalidades positivas para las comunidades en las que se desarrollaron tales acciones. En efecto, de acuerdo con el reporte final del proyecto, CITYFIED implementó de manera exitosa tres estrategias integrales para la modificación profunda de edificios cubriendo 190,462 m² en las tres ciudades del proyecto, involucrando a 2,067 viviendas. Más de 5,700 ciudadanos fueron beneficiados. CITYFIED utilizó 37.8 M€ para generar un profundo impacto en las ciudades seleccionadas mediante la reducción del consumo energético, reducción de gases de efecto invernadero, mejor uso de las fuentes de energías renovables y un alto grado de

⁴ Los proyectos citados están disponibles en línea de SCIS. Recuperado de <https://smartcities-infosystem.eu/sites-projects/projects>

⁵ El proyecto se desarrolló entre abril de 2014 y marzo de 2019. La Comisión Europea financió más del 50%. Las ciudades piloto fueron Laguna del Duero, Lund y Soma. Se identificaron ciudades europeas que han comenzado a adoptar las medidas en Alemania, Italia, España, Suecia. La información acerca del impacto del proyecto se encuentra disponible en línea. Recuperado de <http://www.cityfied.eu/the-cityfied-project/impacts.kl>



aceptación social. Por lo tanto, sin circunscribirse meramente a objetivos energéticos per se, el proyecto arrojó tantos impactos sociales como económicos y ambientales.

Por su parte, el proyecto GrowSmarter⁶ promueve soluciones urbanas eficientes a partir del desarrollo de tres ciudades que han sido seleccionadas como faros. Mediante los casos de Estocolmo, Colonia y Barcelona, se pretende difundir un conjunto de doce soluciones urbanas eficientes agrupadas en tres dimensiones, entre las que se destaca la incorporación de fuentes de energías renovables para la red de abastecimiento urbano. Este proyecto se desarrolló con el propósito de que el resto de las ciudades del bloque pudiera contar con modelos exitosos y referenciarse de buenas prácticas que puedan ser replicados en sus propias localidades. Específicamente en lo concerniente a la dimensión energética, el proyecto promueve acciones para la remodelación de distritos con bajo consumo energético a partir de la refacción de edificios y de gestión eléctrica.

En lo que respecta a la evaluación del proyecto, las tres ciudades aludidas refieren a la efectiva implementación y validación de las acciones en sus propios territorios y promueven la difusión de sus prácticas mediante la visibilización de lecciones aprendidas. Por ejemplo, en la Conferencia número 25 de Naciones Unidas sobre Cambio Climático que tuvo lugar en Madrid en 2019, el proyecto GrowSmarter obtuvo un panel para compartir las prácticas de eficiencia urbana en materia de energías renovables. Dicho encuentro, resultó en el logro de consensos entre representantes políticos de distintas localidades de España⁷. En el caso específico de Colonia, desde 2019 se identificaron intercambios sinérgicos con la vecina localidad de Leverkusen para trabajar de manera conjunta en cuestiones de movilidad a partir de las lecciones aprendidas en GrowSmarter⁸.

Por otra parte, el proyecto PITAGORAS⁹ se concentra la integración eficiente de los distritos urbanos con los parques industriales a partir del desarrollo de tendidos eléctricos eficientes y sostenibles en las localidades de Graz y Brescia. El objetivo principal del proyecto consiste en difundir un sistema de generación de energía a gran escala, eficiente, rentable y altamente replicable que permita la planificación urbana sostenible a partir de un bajo consumo eléctrico. La implementación de la tecnología para estos casos estuvo relacionada con el perfeccionamiento de fuentes de energías renovables como la energía solar y el sistema de almacenamiento de energía térmica estacional. En lo que respecta a su potencial como proyecto, PITAGORAS fue presentado en múltiples conferencias entre 2014 y 2017 en diversas ciudades de la Unión Europea como Bilbao, Brescia, Belfast, Barcelona, Ostrava, Lyon, Bruselas, Milán, Budapest no solamente con

⁶ El proyecto se desarrolló entre enero de 2015 y diciembre de 2019. Más del 50% de la financiación provino de la Comisión Europea. Además, el proyecto se enmarca dentro del Programa Horizonte 2020. Desde el comienzo del proyecto, se refaccionó una superficie de 123,000 m² para mejorar la eficiencia energética. La visibilización de los esfuerzos por ahorrar consumo energético generó repercusiones en la ciudadanía. Los resultados e impacto del proyecto hasta la fecha se encuentran disponibles en línea. Recuperado de <https://cordis.europa.eu/project/rcn/194441/reporting/es>

⁷ Para más información, se puede consultar el portal oficial de comunicación del proyecto en <https://grow-smarter.eu/inform/blog-updates/blog-archive/?c=search&uid=3eKwPPp6>

⁸ <https://grow-smarter.eu/inform/blog-updates/blog-archive/?c=search&uid=ONaylG0t>

⁹ El proyecto se desarrolló entre noviembre de 2013 y octubre de 2017. Más del 50% de la financiación provino de la Comisión Europea. De acuerdo con los resultados, los hornos de arco eléctrico fueron replicados en 400 casos en la Unión Europea. Los resultados se encuentran disponibles en línea. Recuperado de <https://pitagorasproject.eu/sites/pitagoras.drupal.pulsartecnalia.com/files/documents/SCISconference2017Tecnalia%20Pitagoras%20project.pdf>



el objetivo de compartir lecciones aprendidas sino también para difundir oportunidades de negocios entre emprendedores locales destacando la importancia de construir vinculaciones con el sector empresarial local. De esta forma, la cooperación descentralizada tiende a imbricarse con un variado conjunto de actores relevantes del tejido social. En este sentido, la acción política de las ciudades interpela de manera directa al sector productivo a partir de las orientaciones de proyectos enfocados en soluciones sostenibles y eficientes.

Finalmente, el objetivo del proyecto STORM¹⁰ consiste en impulsar la eficiencia energética en los distritos urbanos mediante el recurso a fuentes de energías renovables para la generación y el almacenaje energético basado en algoritmos de aprendizaje en el consumo. Mediante esta implementación de la tecnología, se permite maximizar el rendimiento del consumo. Las ciudades seleccionadas fueron Heerlen y Rottne. Los beneficios del proyecto pueden ser transferidos a un amplio conjunto de actores interesados de la Unión Europea y su réplica, difusión y aprendizaje contribuyen a un desarrollo amplio de este tipo de sistemas energéticos a nivel regional.

En definitiva, de acuerdo con la tipología enumerada previamente, los casos analizados pueden ser considerados como Proyectos Comunes ya que implican intervenciones concretas en temáticas específicas con propósitos definidos.

Los objetivos delineados por los cuatro proyectos analizados se relacionan directamente con la intención de generar réplicas de modelos y difusión de prácticas exitosas, que, en última instancia, implican la propagación de tendencias y promueven una suerte de aproximación en los abordajes y soluciones a ser implementadas por los actores subnacionales en la Unión Europea de cara a los desafíos energéticos. La cooperación descentralizada en estos casos de estudio se vincula, por una parte, con la formulación y ejecución de Proyectos Comunes y, por otra parte, con la difusión de buenas prácticas mediante la plataforma de SCIS.

En otro orden de cuestiones, mediante la financiación de los proyectos por parte de la Comisión Europea se impulsa la transición a un sistema energético que se encuentra en sintonía con los principales objetivos de la propuesta de Unión de la Energía. En este esquema, el paradigma de *Smart City* resulta funcional para afrontar los desafíos energéticos y representa una alternativa para difundir prácticas y promover soluciones energéticas en el marco de las limitaciones políticas de los Estados miembros.

IV. La Asociación Europea para *Smart Cities* y Comunidades

La Asociación Europa para *Smart Cities* y Comunidades (EIP-SCC) reúne diferentes ciudades, industrias y ciudadanos con el propósito de mejorar la calidad de vida urbana a partir de la búsqueda y ejecución de soluciones sostenibles y eficientes de manera integrada en las áreas de energía, transporte y TICs. El objetivo de esta asociación consiste en catalizar el progreso en estas áreas íntimamente relacionadas y ofrecer

¹⁰ El proyecto se desarrolló entre marzo de 2014 y agosto de 2018. La totalidad del financiamiento provino de la Comisión Europea. De acuerdo con los resultados, se logró una reducción de hasta 57% de ineficiencia energética en los casos estudiados. Los resultados y el impacto del proyecto se encuentran disponibles en línea. Recuperado de <https://storm-dhc.eu/en/storm-controller/final-test-results>



alternativas interdisciplinarias para mejorar los servicios a partir de la reducción del consumo energético¹¹.

En el financiamiento de los proyectos enmarcados en EIP-SCC participa un amplio conjunto de actores que incluye a instituciones europeas como el Banco Europeo de Inversiones además de participantes públicos y privados. Actualmente se están llevando a cabo dos tipos de iniciativas: por una parte, los Proyectos Faro (Lighthouse Projects) que son parcialmente financiados por el programa Horizonte 2020; y, por otra parte, proyectos y acciones financiados por entidades privadas y públicas (como por ejemplo el Fondo Europeo Estructural de Inversiones) con el propósito de difundir soluciones vinculadas al paradigma de *Smart City* que puedan ser replicadas por el resto de los actores subnacionales del bloque.

Desde EIP-SCC se pretende generar conexiones entre el sector privado y las ciudades con fuentes de financiamiento para la realización de ciertos proyectos. Es decir, desde este espacio se intentan superar las dificultades asociadas al acceso al financiamiento y, además, sirve como nexo para desarrollar vinculaciones estratégicas entre actores interesados para que los proyectos puedan ser ejecutados.

EIP-SCC desarrolló un conjunto de Clusters de Acción en donde se pueden reunir socios para trabajar en asuntos específicos vinculados a las problemáticas de *Smart Cities* a partir del intercambio de experiencias, compartiendo el valor agregado de las prácticas locales y nacionales y permitiendo identificar los principales focos de atención y pasos a seguir. Los Clusters están organizados en torno a distintas áreas temáticas y, precisamente, una de ellas hace referencia a los Distritos Sostenibles que específicamente hace hincapié en la reducción del consumo de energía y en el impacto ambiental. Desde EIP-SCC, se advierte la premisa de que el presupuesto para lograr la transición energética y para modernizar la infraestructura es significativo. Por lo tanto, en pos de paliar esta situación, se identifican a las ciudades con mayores dificultades para acceder a un financiamiento que les permita conseguir los objetivos energéticos, y en función de eso los socios de EIP-SCC despliegan estrategias para contribuir a los casos con mayores desventajas¹².

En el marco de EIP-SCC se desarrollan proyectos y acciones relativos a las energías renovables entre los que se pueden destacar, por una parte, Deep Retrofitting Project (Proyecto de Modificación Profunda) y Positive Energy Blocks Project (PEB Project). El primer proyecto promueve el ahorro energético de manera estratégica a partir de la mejora del stock existente. Se pretende lanzarlo en 2020 a lo largo de todos los países del bloque, con la expectativa de contar con al menos un caso por Estado miembro. En síntesis, el proyecto consiste en escoger edificios estratégicos y, apoyado por el uso de las TICs, coadyuvar a la reducción de su consumo energético a partir de la generación de energía renovable propia. Por otra parte, el objetivo del segundo proyecto consiste en promover la interconexión de tres edificios por ciudad que puedan producir más energía de la que consumen por año, generando un consumo positivo de energía. Este proyecto

¹¹ La información acerca de los objetivos y proyectos se encuentra disponible en línea de EIP-SCC. Recuperado de <https://eu-smartcities.eu/page/what-eip-scc-marketplace>

¹² La información relativa a los Clusters de Acción de EIP-SCC se encuentra disponible en línea. Recuperado de <https://eu-smartcities.eu/clusters>



también se lanzará en 2020 y cuenta con el apoyo de la Comisión Europea para la implementación de fuentes de energías renovables.

En síntesis, se pueden encontrar una serie de similitudes con los proyectos y acciones del SCIS. Por una parte, cabe resaltar que también en el marco de EIP-SCC se puede detectar la estrategia de generar casos exitosos y de difundir sus buenas prácticas para que éstas puedan ser replicadas por distintos actores subnacionales del bloque. Por otra parte, es importante subrayar la participación de la Comisión Europea en calidad de financista en un contexto caracterizado precisamente por la dificultad para acceder a fuentes que permitan costear la realización de los proyectos.

Finalmente, de acuerdo con la tipología de la cooperación descentralizada inicialmente expuesta, se pueden extraer una serie de conclusiones. En primer lugar, en lo que respecta a los proyectos en sí mismos, es posible afirmar que se trata nuevamente de Proyectos Comunes que implican intervenciones concretas en temáticas específicas. En segundo lugar, el carácter de EIP-SCC como espacio apto para las vinculaciones entre múltiples actores para solucionar las problemáticas de financiamiento de proyectos, induce a considerar este caso como una suerte de alianza estratégica al constituirse como un núcleo que posibilita el relacionamiento entre actores. Es decir, este espacio trasciende la instancia de diagramación y planificación de proyectos y en realidad promueve, de manera estratégica, la vinculación entre actores para que los proyectos puedan ser concretados.

IV.1. El Pacto de los Alcaldes

El Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía¹³, tal como anticipamos en la sección previa, es una red conformada por autoridades locales y regionales de manera voluntaria cuyo propósito consiste en implementar en el ámbito local las metas climáticas y energéticas de la Unión Europea. El Pacto de los Alcaldes está conformado por un consorcio de cinco redes de ciudades europeas: FEDARENE, Energy Cities, Climate Alliance, Eurocities, CMR y ICLEI Europa. Se trata de una iniciativa bottom-up iniciada en 2008 con el apoyo de la Comisión Europea y que en la actualidad cuenta con más de 9.000 participantes.

El Pacto de los Alcaldes adoptó la perspectiva de las *Smart Cities* dentro de su ámbito de actuación y comenzó a participar en las reuniones planteadas por redes asociadas a este

¹³ La Federación Europea de Agencias y Regionales por la Energía y el Medioambiente (FEDARENE), creada en 1990 define la estrategia del Pacto de los Alcaldes; Energy Cities es una red de lobby de 1,000 gobiernos locales situados en 30 países; Climate Alliance conglomerada a 1,700 miembros de 26 países de la Unión Europea, gobiernos regionales y ONGs dedicadas a la lucha por el cambio climático; Eurocities, fundada en 1986 por seis grandes ciudades europeas (Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milán y Rotterdam) es la mayor red de ciudades grandes de la Unión Europea; el Consejo de Municipalidades y Regiones Europeas (CEMR) es la asociación más antigua de gobiernos locales y regionales que desde 1951 promueve la construcción de una Europa democrática, pacífica y unida fundada en el respeto al gobierno local, al principio de subsidiariedad y a la participación ciudadana; ICLEI Europa es una asociación de gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo urbano sostenible que provee a los miembros en Europa, Norte de África, Medio Oriente y Asia Occidental una voz en la escena europea e internacional, una plataforma para conectar con socios y herramientas para promover un cambio ambiental, económico y social.



paradigma de ciudad¹⁴. De esta manera, el Pacto ha incorporado el abordaje que permite trabajar en pos del desarrollo de un modelo estandarizado de soluciones que puedan ser replicadas por otros socios del bloque.

En el 2015, tras el anuncio de la propuesta de la Unión de la Energía, el Pacto de los Alcaldes incorporó una serie de objetivos para alinearse con las iniciativas energéticas esgrimidas por la Comisión Europea. En ese sentido, se profundizó el abordaje de la descarbonización de las fuentes energéticas y se intensificó la promoción de ciudades y sistemas energéticos resilientes donde los ciudadanos puedan contar con un acceso seguro, sostenible y asequible a la energía. Además, el Pacto se comprometió a cumplimentar los Planes de Acción por la Energía Sostenible y el Clima 2030 (que implican una reducción del 40% de los gases de efecto invernadero) y a implementar acciones locales para mitigar el cambio climático¹⁵.

En pos de traducir el compromiso político en proyectos prácticos y medibles, los participantes del Pacto acordaron desarrollar Planes de Acción para la Energía Sostenible y el Clima (SECAPs) puntualizando y sistematizando las acciones que planean tomar en pos de la consecución de los objetivos del bloque y en sintonía con la Unión de la Energía.

Sintéticamente, los participantes se comprometen a compartir informes periódicos para evaluar el estado de sus planes de acción de manera anual. Mediante la plataforma del Pacto de los Alcaldes se puede realizar un seguimiento de los resultados y el impacto de cada una de las acciones desplegadas por las localidades signatarias.¹⁶ En base a los reportes de monitoreo de cada signatario, se genera una base de datos con buenas prácticas a la que los participantes pueden acceder para obtener detalles acerca de la planificación de proyectos que pueden ser replicados. La información detallada acerca de cada uno de los planes de acción incluye una visión general del proyecto, un inventario de las emisiones, los planes de acción propiamente dichos (incluyendo información presupuestaria), los avances, acciones clave y soporte adicional.

A lo largo de los últimos diez años, el Pacto ha capitalizado la experiencia de una iniciativa generada con un sentido bottom-up, basada en la cooperación multinivel y en un marco de acción orientado a la planificación localizada. Además, los participantes del Pacto han sido beneficiados por el intercambio de experiencias exitosas de los socios del bloque.

En términos cuantitativos, el Pacto de los Alcaldes está compuesto por 9.847 participantes cubriendo a una población total de 315.484.544 habitantes. Además, involucra a 221 coordinadores, 31 ONGs, 67 agencias temáticas, 96 redes de ciudades y 2 socios estratégicos. De todos los planes de acción propuestos, 180.392 acciones fueron implementadas exitosamente¹⁷.

¹⁴ La información acerca de la participación del Pacto de los Alcaldes en conferencias de *Smart Cities* está disponible en línea. Recuperado de <https://www.pactodelosalcaldes.eu/informaciones-y-eventos/eventos/eventos-precedentes/2243-smart-cities-and-communities-conference.html>

¹⁵ La información acerca de los objetivos y compromisos del Pacto de los Alcaldes se encuentra disponible en línea. Recuperado de <https://www.pactodelosalcaldes.eu/sobre-nosotros/el-pacto/objetivos-y-alcance.html>

¹⁶ La información acerca de las acciones particulares de los participantes se encuentra disponible en línea. Recuperado de <https://www.pactodelosalcaldes.eu/planes-y-acciones/resultados.html>

¹⁷ La información acerca del Pacto de los Alcaldes se encuentra disponible en línea. Recuperado de <https://www.eumayors.eu/about/covenant-initiative/covenant-in-figures.html>



En definitiva, la cooperación descentralizada que se desarrolla en el marco del Pacto está basada en el carácter de red de esta iniciativa y, en este sentido, la difusión de buenas prácticas y vinculación para el intercambio de técnica nuevamente se posiciona como uno de los recursos más frecuentes. Además, la problemática del financiamiento está presente y su resolución está contemplada y apoyada por la Comisión Europea.

Conclusiones

En la Unión Europea, las prácticas que se desarrollan bajo el paradigma de la cooperación descentralizada son múltiples y variadas. Cada caso debe ser analizado teniendo en consideración el contexto de realización en el que está sumergido y, fundamentalmente, las características de los socios involucrados. En ese sentido, una de las precisiones básicas consiste justamente en puntualizar la modalidad intra-bloque de la cooperación descentralizada en la Unión Europea.

Tal como fue abordado a lo largo del artículo, las *Smart Cities* han recurrido fundamentalmente a cuatro modalidades de la cooperación descentralizada para el tratamiento de las energías renovables en la Unión Europea: las redes de ciudades, los proyectos comunes, el intercambio de buenas prácticas y conocimiento técnico y, en menor medida, a las alianzas estratégicas.

A pesar de que las cuatro tipologías han sido definidas como prácticas diferenciadas al principio del artículo, el análisis de los proyectos y acciones del SCIS, EIP-SCC y del Pacto de los Alcaldes ha demostrado que las tipologías no son excluyentes y, por el contrario, son pasibles de ser conjugadas e interrelacionadas para fomentar las capacidades de los actores involucrados. Por ejemplo, la participación de las *Smart Cities* en redes de ciudades ha potenciado el intercambio de buenas prácticas entre socios y ha promovido de manera frecuente la difusión de modelos exitosos a ser replicados por actores del resto del bloque.

Asimismo, las lecciones aprendidas en proyectos como CITYFiED, GrowSmarter y PITAGORAS fueron visibilizadas en distintos foros y espacios de intercambio en diversas localidades del bloque interpelando a un vasto conjunto de actores del tejido social a fin de potenciar las capacidades económicas y sociales locales desde una perspectiva sostenible y eficiente en términos energéticos y ambientales. Como consecuencia, la cooperación descentralizada, en sus distintas modalidades, representa una herramienta fundamental no solamente para lograr visibilizar prácticas y lecciones en el marco de la aplicación de proyectos locales, sino para interpelar a un variado conjunto de actores locales con relevancia económica y social. En definitiva, se trata de una propuesta de gestión pública que permite vincular la acción local con las capacidades locales y las lecciones internacionales.

Uno de los rasgos salientes de los distintos tipos de proyectos y acciones enmarcados en la cooperación descentralizada entre *Smart Cities* en materia de energías renovables, ciertamente lo constituye la participación de la Comisión Europea en su rol de proveedor de fondos. La presencia significativa de la institución contribuye a la ejecución de los programas y acciones que, en última instancia, están alineados con la propuesta de generar una transición a un sistema energético sostenible de acuerdo a la Unión de la



Energía. Basta recordar que en algunos casos como STORM del SCIS, la Comisión ha financiado la totalidad del proyecto.

Finalmente, es dable destacar que, en el marco de los proyectos y acciones de cooperación descentralizada en materia de energías renovables, el modelo de *Smart City* ha servido como facilitador y promotor de soluciones en conjunto para desafíos locales a partir de la gestión eficiente y sostenible de los recursos fundamentalmente debido a la naturaleza misma de los desafíos energéticos y a los postulados relacionados con el propio paradigma de *Smart City*.

En suma, la noción de que la cooperación descentralizada es concebida para reforzar los lazos de la integración es congruente con la situación analizada en el caso de las energías renovables en la Unión Europea. Además, pudimos identificar la conexión entre las problemáticas situadas en el nivel subnacional impulsadas fundamentalmente por el modelo de *Smart City*, con las propuestas pensadas a escala regional a partir de la Unión de la Energía. En este esquema, el tratamiento de la cuestión de las energías renovables en los proyectos y acciones analizados es representativo de cómo se promueve la réplica de modelos y el intercambio de buenas prácticas para que, en última instancia, se difundan tendencias similares en lo concerniente a la gestión de la energía de manera sostenible y eficiente en la Unión Europea.

Referencias

Coll, Josep (2014). *Beyond Smart Cities: It's time for urban sustainable development*, Notes Internationals CIDOB, Nº 92, junio 2014

Comisión Europea (1992). *Cooperación Descentralizada. Objetivos y Métodos*

Comisión Europea (2016) *Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial. Colección Herramientas y Métodos, Documento de referencia nº 23.*

Granato, Leonardo; Oddone, Nahuel (2010) *Entre las ciudades y los procesos de integración regional: una apuesta a la Governance Multilevel*. Martín, Miguel Ángel y Oddone, Carlos Nahuel (coord.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Nº13, Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Grandas Estepa, Denisse (2011) *La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en cooperación para el desarrollo. Revista Análisis Internacional*

Hourcade, Odile Inés (2011). *Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*, Año 1, Núm. 1, diciembre, pp. 44-63

Morata, Francesc (2002). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, octubre de 2002

Parlamento Europeo (2014). *Mapping Smart Cities in the EU*. Directorate-General for Internal Policies.



Pinto da Silva, Rafael (2011). Ciudades como espacio de innovación: la cooperación descentralizada y las TICS. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*, Año 1, Núm. 1, diciembre, pp. 155-171

Reja Sánchez, Pablo y Burnier da Silveira, Paulo (2016). Liberalización y competencia en el marco energético de la Unión Europea: ¿campeones europeos de la energía? *Revista Jurídica da Presidencia*, Brasilia, Vol. 18,

Russo, Francesco; Rindone, Corrado; Panuccio, Paola. (2014) The process of *Smart City* definition at EU level.

Szulecki, Kacper, Fischer, Severin, Gullberg, Anne Therese., Sartor, Oliver. (2016) Shaping the 'Energy Union': between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy. *Climate Policy*, 16:5, pp. 548-567

Ventura, Deisy; García Fonseca, Marcela. (2012) Cooperación descentralizada e integración regional: ¿embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en el Mercosur. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia. Actores subnacionales e integración regional*, Año 1, núm.3, agosto, pp. 36-55

Villarejo-Galende, Helena (2015). *Smart Cities*: una apuesta de la Unión Europea para mejorar los servicios públicos urbanos. *Revista de Estudios Europeos*, Núm. 66, enero-junio, pp. 25-51

Wettestad, Jorgen; Eikeland, Per Ove; Nilsson, Mans. (2012) EU climate and energy policy: A hesitant supranational turn. *Global Environmental Politics*, 1 (2), pp. 67-86

PASSAGEM DAS TAXAS DE CÂMBIO PARA OS ÍNDICES DE PREÇOS NO IRÃO

MOHSEN MOHAMMADI KHYAREH

m.mohamadi@ut.ac.ir

Professor auxiliar, Universidade de Gonbad Kavous (Irão)

Resumo

Um dos principais desafios da política monetária é prever como as flutuações da taxa de câmbio afetam a inflação e os índices de preços. Por conseguinte, o principal objetivo deste estudo é examinar a flutuação da taxa de câmbio nos índices de preços no Irão. Este artigo analisa os efeitos das flutuações cambiais nos índices de preços e outras variáveis macroeconómicas do Irão durante o período de 2004-Q1 a 2018-Q4, utilizando o quadro de um modelo VAR recursivo, baseado em Bernanke (1986) e Sims (1986). Os resultados indicam que a transferência das alterações da taxa de câmbio para os índices de preços é imperfeita, de tal forma que a trajetória da taxa de câmbio para os preços no consumidor, no produtor e na importação é de 14,68%, 15,55% e 18,22% no primeiro período aumenta para 51,78%, 53,15% e 88,14% no 13º período. Além disso, os resultados indicam que o percurso da taxa de câmbio diminui ao longo da cadeia de distribuição, com a taxa de câmbio mais elevada a passar pelos preços de importação, preços no produtor e preços no consumidor, respetivamente. O resultado tem implicações interessantes para a capacidade do Irão de atingir um regime eficaz de inflação. Os decisores políticos monetários devem reduzir as flutuações das taxas de câmbio, adotando políticas cambiais adequadas, a fim de minimizar a incerteza do índice de preços no consumidor. O estudo contribui para a literatura ao avaliar o efeito das alterações na taxa de câmbio (o rial iraniano em relação ao dólar americano) sobre os preços utilizando uma série cronológica atualizada de 2004 a 2018. Aborda as limitações dos estudos anteriores, que não encontraram uma relação forte entre a taxa de câmbio e a taxa de inflação no contexto iraniano. Uma destas limitações era a utilização do IPC, como único índice de preços.

Palavras-chave

Percurso cambial, política monetária, índice de preços, VAR recursivo, Irão

Como citar este artigo

Khyareh, Mohsen Mohammadi (2021). Passagem das taxas de câmbio para os índices de preços no Irão. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.8>

Artigo recebido em 31 Outubro 2020 e aceite para publicação em 4 Março 2021





PASSAGEM DAS TAXAS DE CÂMBIO PARA OS ÍNDICES DE PREÇOS NO IRÃO¹

MOHSEN MOHAMMADI KHYAREH

Introdução

Devido às transações de divisas em produtos petrolíferos e petroquímicos, o Irão sempre teve uma balança comercial positiva. No entanto, nos últimos meses de 2017 e desde o início de 2018, o mercado de divisas do país conheceu uma volatilidade substancial, e a taxa de câmbio do mercado aberto subiu. As razões para o aumento da taxa de câmbio devem ser encontradas a partir de dois tipos de fatores de fundo e fatores agravantes. Nos últimos anos, surgiram os fatores potenciais mais importantes que tornaram o país vulnerável ao sistema cambial, incluindo o rápido aumento das restrições de liquidez dos bancos iranianos relacionadas com a transferência de fundos; a dependência de moedas intermédias como o dólar americano e o euro, e a dependência do sistema SWIFT centralizado. No entanto, os fatores que levam à subida acentuada da taxa de câmbio são o aumento acentuado do nível de saídas incertas de capital no ambiente económico do país, a retirada das corretoras e novas restrições nas rotas de comércio de divisas do país.

Note-se que nem todos os fatores que afetam as flutuações da taxa de câmbio são influenciados por fatores puramente económicos, e muitos fatores não económicos, tais como a evolução política, podem afetar as expectativas da taxa de câmbio, influenciando as expectativas da sociedade. Contudo, para considerar a coincidência da evolução política e das flutuações cambiais durante o período 2013-2018, devemos dizer que a eleição do presidente dos EUA Donald Trump, em novembro de 2016, causou um aumento da flutuação da taxa de câmbio no Irão e, além disso, a ameaça de Trump de se retirar do plano de ação global conjunto (JCPOA)² causou mais flutuações na taxa de câmbio iraniana. Assim, a fim de manter a inflação baixa e estável, é necessário identificar os fatores importantes envolvidos na inflação no Irão. Entretanto, parte da elevada inflação no Irão deve-se a choques de preços estrangeiros devido à elevada percentagem de bens importados no PIB, pelo que as elevadas flutuações da taxa de câmbio levaram a nossa atenção a estudar a taxa de câmbio sobre os índices de preços no Irão. Como a taxa de câmbio é um fator determinante da inflação, as alterações nas

¹ Artigo traduzido por Cláudia Tavares.

² O Plano de Ação Global Conjunto (JCPOA) (normalmente conhecido como acordo nuclear iraniano ou acordo iraniano, é um acordo sobre o programa nuclear iraniano alcançado em Viena em 14 de julho de 2015, entre o Irão e o P5+1 (os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas - China, França, Rússia, Reino Unido, Estados Unidos-mais Alemanha (juntamente com a União Europeia).

De acordo com a Figura 1, o desenvolvimento do mercado cambial do país mostra a turbulência do mercado e a dramática volatilidade das últimas décadas. Ao mesmo tempo que o Irão implementou uma política cambial unificada em 1993, a taxa de câmbio subiu acentuadamente devido ao desequilíbrio dos pagamentos internacionais, principalmente devido à queda dos preços do petróleo e à questão do pagamento da dívida devida. Mais tarde, em 2002, através do apoio financeiro das reservas cambiais do banco central e da cobertura financeira do banco central, foi implementada uma política cambial unificada, que reduziu grandemente a distância entre o mercado livre e a taxa de câmbio oficial. Proporcionando assim uma relativa estabilidade no mercado de divisas. Além disso, entre 2002 e meados de 2010, está a ser implementado um sistema de flutuação gerido. Contudo, uma vez que o principal fornecedor do país depende das receitas cambiais das exportações de petróleo, as flutuações dos preços mundiais do petróleo e a decisão de utilizar as receitas do petróleo no orçamento anual levaram à fragmentação do mercado de divisas. Desde meados de 2010, após o alargamento do fosso entre o mercado e a taxa de câmbio oficial, o mercado cambial flutuou acentuadamente em 2011 e 2012.

The figure consists of four line graphs arranged in a 2x2 grid, showing the percentage change in OILR and CPI from 1360 to 1390. The x-axis for all graphs represents years from 1360 to 1390. The y-axis for the top-left graph ranges from -10 to 60. The y-axis for the top-right graph ranges from 0 to 40. The y-axis for the bottom-left graph ranges from -100 to 300. The y-axis for the bottom-right graph ranges from 0 to 50. All graphs show a blue line representing the percentage change over time.

% Change OILR (Top Left): This graph shows the percentage change in OILR. The line starts at approximately 40% in 1360, drops to a low of about -5% in 1367, then rises to a peak of about 55% in 1374, before declining to a low of about -7% in 1379 and ending at about 28% in 1390.

% Change CPI (Top Right): This graph shows the percentage change in CPI. The line starts at approximately 38% in 1360, drops to a low of about 6% in 1366, then rises to a peak of about 38% in 1374, before declining to a low of about 16% in 1376 and ending at about 20% in 1390.

% Change OILR (Bottom Left): This graph shows the percentage change in OILR. The line starts at approximately 30% in 1360, drops to a low of about -50% in 1367, then rises to a peak of about 260% in 1372, before declining to a low of about -30% in 1378 and ending at about 30% in 1390.

% Change CPI (Bottom Right): This graph shows the percentage change in CPI. The line starts at approximately 10% in 1360, rises to a peak of about 29% in 1368, then declines to a low of about 8% in 1366, before rising to a peak of about 48% in 1374, and ending at about 20% in 1390.

153



Uma das razões mais importantes para o aumento da taxa de câmbio é a crescente procura especulativa de divisas, o aumento esperado do retorno da taxa de câmbio e o aumento esperado dos lucros esperados das compras cambiais. A subida contínua das taxas de câmbio do mercado, as perspectivas futuras negativas de sanções, os rendimentos cambiais do país e as reservas de divisas, a expansão do espaço arrendado e o aumento das pressões inflacionistas fizeram com que o país estivesse à beira de uma crise cambial no final de 2011 e meados de 2018. Por outro lado, a taxa de crescimento da liquidez e das receitas petrolíferas nos últimos anos, e mais importante ainda, a qualidade da sua distribuição, é outro fator importante nas flutuações contínuas das taxas de câmbio. O canal da procura especulativa é um canal que afeta a liquidez e a volatilidade da taxa de câmbio. Deve também notar-se que a acumulação de liquidez prejudicial ao longo dos anos promoveu tumultos económicos em vários domínios, tais como a terra, o mercado imobiliário, o mercado do ouro e, recentemente, o mercado de divisas. Além disso, fatores como a elevada inflação nos últimos anos, a falta de ajustamento cambial e a elevada dependência das receitas do petróleo tornaram-se fatores que afetam as flutuações das taxas de câmbio nos últimos anos. No entanto, as sanções são o fator mais influente quando as moedas começaram recentemente a flutuar. Portanto, devido à estreita relação entre flutuações cambiais, liquidez e receitas do petróleo, este artigo estuda a relação entre elas.

No caso do Irão, a relação entre o índice de preços e o ERPT foi testada utilizando modelos VAR e de variância estrutural (SVAR). A característica saliente deste estudo é a utilização de um modelo VAR recursivo para verificar o ERPT. Este estudo investigou os efeitos das receitas petrolíferas, do crescimento económico, do crescimento da oferta monetária e das flutuações das taxas de câmbio. Até à data, os efeitos destas variáveis não foram estudados no âmbito do modelo VAR recursivo. Outra característica do modelo é a capacidade de avaliar a sustentabilidade dos resultados através da avaliação da sensibilidade dos resultados a diferentes classificações de Cholesky. Em comparação com outros modelos utilizados em pesquisas anteriores, outra característica deste modelo é que pode examinar o impacto das diferentes políticas das autoridades monetárias em diferentes choques económicos.

Na segunda parte deste artigo, revemos a política cambial do Irão, e na terceira parte revemos a literatura teórica e empírica. A quarta parte discute os métodos e dados de investigação. A quinta parte discute os resultados experimentais, e finalmente as conclusões da sexta parte são discutidas.

1. Visão geral do sistema financeiro iraniano

Ao longo das últimas décadas, o mecanismo de determinação das políticas cambiais e das taxas de câmbio mudou amplamente e, de um modo geral, ao longo do tempo, mudou para disposições mais flexíveis. Após a adoção do sistema de taxas de câmbio fixas durante os anos (1959-1978), o sistema de taxas de câmbio múltiplas foi aplicado nos anos que se seguiram à revolução islâmica e até 1992. Este sistema está em vigor desde (1994-2001) e desde meados de 2010 até agora. Depois disso, o sistema flutuante gerido foi implementado no país com duas experiências completamente diferentes. Na primeira experiência, em 1993, devido ao desequilíbrio na balança de pagamentos, que se deveu principalmente à queda dos preços do petróleo e ao reembolso de dívidas



vencidas, o sistema falhou. Contudo, o sistema de flutuação gerido voltou a ser implementado em 2002, e devido aos elevados lucros e abundância de ganhos cambiais continuou até meados de 2010.

O evento que afetou o funcionamento do sistema de flutuação controlada foi a imposição de sanções contra o sistema financeiro do país em outubro de 2010. Embora a história da hostilidade ocidental contra o Irão e a sua manifestação sob a forma de sanções unilaterais e multilaterais remonte à formação inicial da República Islâmica do Irão; em meados de 2010, as sanções ocidentais contra o Irão tomaram um rumo diferente, em termos de quantidade e alcance. Era mais amplo em termos de regras e mecanismos de execução do que em sanções anteriores.

Na nova série de sanções ocidentais ao Irão, adotada em julho de 2010 pela primeira vez para além dos Estados Unidos, a Europa também impôs sanções ao Irão e sanções às instituições financeiras iranianas, bancos centrais, companhias de seguros, exportações de petróleo e gás, petroquímicos e produtos. As transações petrolíferas e financeiras (como a SWIFT) e a transferência de receitas em divisas também foram incluídas nas sanções.

Uma das consequências mais importantes e imediatas da imposição e imposição de sanções foi o seu impacto no sistema de taxas de câmbio e no mercado de divisas do país. A prova tem sido que o mercado cambial reagiu às sanções a curto prazo nos últimos seis anos. No setor real da economia, as sanções também reduziram as receitas cambiais e reduziram o fornecimento de divisas, restringindo as exportações de petróleo, gás, produtos petrolíferos e petroquímicos.

1.1 Evolução e história dos acordos cambiais no Irão

A investigação da evolução dos acordos cambiais do Irão desde 1957 mostrou uma mudança do sistema de taxas de câmbio fixas para um sistema de taxas de câmbio mais flexível. Em geral, a economia iraniana, durante este período, experimentou três tipos de política cambial adotada ao longo de seis tempos diferentes.

Antes da vitória da Revolução Islâmica, o país tinha um sistema de taxas de câmbio estável. Contudo, a supervisão governamental, o racionamento das taxas de câmbio e o estabelecimento de prioridades para as despesas em divisas continuou até 1973. Em 1974, o preço do petróleo nos mercados mundiais aumentou notavelmente. Com o aumento das receitas cambiais das exportações de petróleo, a quota foi eliminada (mantendo um sistema de taxas de câmbio estável). Após a vitória da Revolução Islâmica, o sistema cambial do país continuou a ser um sistema de taxas de câmbio fixas, mas com a emergência da atmosfera de fuga de capitais do banco central para conter e controlar este fluxo implementou controlos.

O início da guerra imposta causou muitas restrições cambiais, oportunidades de exportação reduzidas, aumento da procura de importações, e preços mundiais do petróleo mais baixos. Ao mesmo tempo, a adoção de uma política de substituição de importações, que começou uma década antes da vitória da revolução, aumentou a necessidade de indústrias de alta capacidade, cujos principais equipamentos foram importados para receitas em divisas. Por outro lado, a importação de bens essenciais necessários à sociedade, bem como os custos crescentes dos projetos de



desenvolvimento, exigiam também o acesso a recursos em divisas. Dadas as limitadas receitas em divisas do país, foi crucial canalizar e otimizar a afetação destes recursos. Após a guerra imposta e a reconstrução inicial da taxa de câmbio, a unificação tornou-se uma das prioridades da transformação económica do país. A política de unificação da taxa de câmbio foi introduzida pela primeira vez em 1993. A política cambial no Irão em 1993 foi seguida de um forte aumento da taxa de câmbio devido aos desequilíbrios nos pagamentos, principalmente devido à queda dos preços do petróleo e ao problema dos pagamentos em atraso. Em geral, as políticas implementadas não foram bem-sucedidas devido à falta de coordenação e requisitos em todas as políticas de unificação das taxas de câmbio do país.

Uma vez que a política de unificação das taxas de câmbio com a abordagem de alcançar um sistema de taxas de câmbio mais flexível desempenha um papel importante na melhoria do desempenho dos diferentes setores económicos, esta política foi novamente aplicada em 2002 e os tipos de taxas existentes foram abolidos. Em 2002, a implementação de uma política cambial de unificação utilizando o apoio financeiro das reservas cambiais do banco central reduziu significativamente a diferença cambial livre e oficial e proporcionou uma relativa estabilidade no mercado de divisas. O sistema de câmbios flutuantes geridos esteve em funcionamento de 2002 a meados de 2010. Durante estes anos, para além da taxa de câmbio derivada das exportações de petróleo e gás, o aumento contínuo das exportações não petrolíferas serviu como um recurso para a gestão do mercado cambial. Embora houvesse opiniões de que o ajustamento da taxa de câmbio era proporcional à diferença entre as taxas de inflação interna e externa, a existência de recursos cambiais suficientes tornava difícil a manutenção da estabilidade relativa no mercado cambial.

Desde 2010, com a imposição de novas sanções contra o sistema bancário do país, devido a um endurecimento do programa e à restrição das receitas petrolíferas, a subida da taxa de câmbio acelerou. A taxa não oficial do dólar no final de 89 era de cerca de 10400 rials, que no final de março do ano seguinte subiu para o rial de 19000. De facto, a taxa do dólar não oficial em 2011 registou um crescimento de 80 por cento. Na sequência destas inflações, o Banco Central do Irão começou a aumentar a taxa oficial e anunciou a taxa oficial do dólar a 12260 rials. O choque cambial de 2011 continuou no ano seguinte, pois as flutuações da taxa de câmbio foram muito elevadas e o dólar no mercado aberto registou um preço de 40000 rials por 1 dólar americano. No segundo semestre do ano 2017 começou uma nova ronda de volatilidade no mercado cambial que foi exatamente a mesma que nos anos 2011 e 2012. O aumento do preço do dólar acelerou desde dezembro de 2017 e aumentou gradualmente até ao limite de 48, 500 rials por dólar americano.

2. Revisão da literatura

Desde os anos 90, os investigadores têm-se concentrado mais em estudos empíricos das taxas de câmbio. Desde então, a maior parte da investigação empírica tem estudado o efeito do ERPT sobre os preços em determinadas indústrias, países específicos, ou grupos de países, dependendo das características gerais da sua macroeconomia. Por exemplo, Feinberg (1989) e Knetter (1993) examinaram empiricamente o ajustamento dos preços em termos de grau de concentração do mercado, quotas relativas dos produtos nacionais



e importados, penetração das importações e flutuações das taxas de câmbio. Estudos como Devereux e Yetman (2010) concluíram que o ERPT está significativa e positivamente correlacionado com a taxa de inflação média e o ambiente de baixa inflação leva à transmissão de taxas de câmbio baixas aos preços de importação. Além disso, Campa e Goldberg (2005), Taylor (2000) e Frankel (2012) consideram a volatilidade da taxa de câmbio como um fator importante no ERPT.

Além disso, um grande número de estudos examinou o grau de taxas de câmbio internas e de preços de importação para países em desenvolvimento e emergentes como um painel inter-países. Investigadores como McFarlane (2009) e Razafimahefa (2012) examinaram o grau de ERPT sobre preços ao consumidor e preços de importação para os países em desenvolvimento e mercados emergentes. Estes artigos constataram geralmente que o grau de ERPT para países em desenvolvimento e emergentes era significativamente maior do que o dos países avançados. Além disso, o ERPT pode ter um efeito assimétrico nos preços, dependendo da diminuição ou aumento do valor da taxa de câmbio e da sua flutuação absoluta. No papel de Kohlscheen (2010), utilizando o modelo VAR, o grau de ERPT aos preços ao consumidor foi examinado para vários países durante os seus regimes de taxas de câmbio flutuantes. Os resultados mostraram que para os países com maiores flutuações da taxa de câmbio nominal e menor diversificação comercial, as taxas de câmbio mais elevadas passam. Num outro estudo, Ito e Sato (2008), ao examinar o ERPT nos países da Ásia Oriental, concluiu que o grau de ERPT ao longo da cadeia de distribuição diminuiu e que a taxa mais elevada de ERPT acontece respetivamente nos preços de importação, no produtor e no consumidor. A este respeito, Ghosh (2013) examinou o ERPT para vários países da América Latina ao longo das últimas quatro décadas. Os resultados mostraram que o grau de ERPT diminuiu ao longo do tempo.

Foram também realizados muitos estudos sobre a repercussão das taxas de câmbio em diferentes países ao longo do tempo. Justel e Sansone (2015), ao examinar o grau de ERPT utilizando o modelo VAR para o Chile, concluiu que a taxa de transmissão das taxas de câmbio no Chile tem vindo a diminuir ao longo do tempo. Espada (2013) investigou o grau de ERPT no México, utilizando o modelo VAR. Os resultados indicam que o ERPT não foi estatisticamente significativo. No mesmo período, Peón e Brindis (2014) constataram que o grau de ERPT diminuiu ao longo da cadeia. Num outro documento, Rincón-Castro e Rodríguez-Niño (2016), utilizando a abordagem bayesiana ao expressar endogenamente o ERPT e a situação económica, concluíram que o ERPT é maior se, (1) a inflação do consumidor for acelerada, e a sua flutuação for grande (2) a taxa de câmbio real sobrevalorizada (3) o hiato positivo do produto (4) a baixa abertura do comércio (5) os preços elevados das mercadorias (6) a taxa de juro interbancária for baixa.

Masha e Park (2012) examinaram o grau de ERPT aos preços ao consumidor e ao produtor nas Maldivas utilizando a análise VAR recorrente. Os resultados mostram um elevado, mas incompleto grau de ERPT em comparação com outros países. Arslaner (2014) utilizou um modelo de correção de erros para estimar o ERPT na Turquia para o período 1986-2013. Os resultados indicam um grau significativo de ERPT à inflação do consumidor. Savoie-Chabot e Khan (2015) também examinaram o grau de ERPT aos preços ao consumidor. Verificaram que o ERPT desempenhou um papel importante na recente dinâmica da inflação no Canadá. Tunc e Kilinc (2018) também examinaram o ERPT na Turquia utilizando uma abordagem VAR estruturada. Os seus resultados indicam



que alcançar o objetivo de estabilidade de preços permanentemente na Turquia se torna um grande desafio num mercado financeiro global volátil, devido a um ERPT elevado.

Grande parte da literatura sobre o ERPT demonstrou que as flutuações das taxas de câmbio são apenas parcialmente transmitidas aos preços internos, cujo efeito também se perde ao longo da cadeia de produção. As taxas de câmbio passam pelos preços internos através de vários canais. Desde efeitos diretos através de preços de energia e outras mercadorias até efeitos indiretos através de preços de importação, formação de salários e margens de lucro (Bacchetta & Van Wincoop, 2003; Burstein & Gopinath, 2014; Ito & Sato, 2008; McCarthy, 2007). Mesmo no caso de bens comercializáveis internacionalmente, diferentes formas de segmentação de mercado e adesões nominais podem explicar o ERPT incompleto. Em relação à menor sensibilidade dos preços internos às flutuações cambiais, vários fatores estruturais incluem o grau de concorrência entre empresas exportadoras e importadoras (Amiti *et al.*, 2016), a frequência dos ajustamentos de preços (Devereux & Yetman, 2003; Corsetti *et al.*, 2008; Gopinath *et al.*, 2010), composição do comércio (Goldberg & Campa, 2010), envolvimento global na cadeia de valor (Georgiadis *et al.*, 2017), quota de comércio de divisas (Casas *et al.*, 2016; Gopinath, 2015) e a utilização de instrumentos de cobertura do risco cambial (Amiti *et al.*, 2014). Além disso, um quadro credível de política monetária que apoie expectativas de inflação ancoradas pode servir como uma abordagem eficaz para reduzir os preços de ERPT ao consumidor (Carriere-Swallow *et al.*, 2016; Gagnon & Ihrig, 2004).

Para além dos fatores estruturais e características específicas do país, a natureza da dinâmica macroeconómica que causa a flutuação da taxa de câmbio desempenha um papel fundamental na determinação da dimensão e intensidade do ERPT (Comunale & Kunovac, 2017; Forbes *et al.*, 2018; Shambaugh, 2008). Isto reflete o facto de que os impulsos que afetam a taxa de câmbio afetam simultaneamente a atividade, margens de lucro, produtividade e outros fatores que contribuem para moldar as expectativas de preços e inflação. Helmy *et al.* (2018), utilizando dados mensais egípcios para o período de 2003 a 2015, concluíram que a passagem da taxa de câmbio para os três índices de preços (importação, produtor e consumidor) no Egito era relativamente significativa e incompleta. Evidentemente, o grau de ERPT aos preços ao consumidor era mais elevado do que os preços ao produtor e de importação. Ha *et al.* (2019) estimaram modelos SVAR para um conjunto de 47 países e concluíram que diferentes choques domésticos e globais eram um fator importante para explicar o grau de taxa de câmbio entre países. Além disso, as características e condições específicas de cada país incluem os quadros de política para a implementação da próxima política monetária influente. Além disso, a taxa de câmbio era mais baixa em países com taxas de câmbio flexíveis e objetivos de inflação credíveis. Finalmente, provas empíricas demonstraram que o grau de independência do banco central influencia o grau de ERPT aos preços. Adekunle e Tiarniyu (2018) examinaram a assimetria do ERPT aos preços no consumidor na Nigéria durante o período 2001-2015. Os resultados mostraram que, a curto prazo, os preços ao consumidor tinham expectativas comparáveis e taxas de câmbio incompletas passavam.

Embora tenha havido muitos estudos estrangeiros sobre o grau de ERPT, ainda há poucos estudos nacionais. Em continuação, os estudos empíricos internos são brevemente revistos. Mesbahi *et al.* (2017) avaliaram o grau de ERPT dos preços de importação, enfatizando o papel da volatilidade nos rendimentos petrolíferos. Tayebi *et al.* (2015) concluem que a inflação cambial está incompleta com diferentes índices de preços, mas



as flutuações das taxas de câmbio provocam flutuações nos índices de preços de importação, no consumidor e no produtor e parte da variabilidade da inflação interna ao longo do período. O caso é explicado. Kazerooni *et al.* (2012) propuseram que, ao implementar simultaneamente o sistema de metas monetárias de inflação e o sistema de taxas de câmbio flutuantes, a taxa de câmbio passante será reduzida. Khoshbakht e Akhbari (2007) demonstraram no seu estudo que as alterações do ERPT no índice de preços de importação são mais do que o índice de preços no consumidor. No seu estudo, Shajari *et al.* (2005) concluíram que o grau de ERPT no Irão está incompleto e que as alterações da taxa de câmbio real têm um efeito positivo e significativo sobre o preço dos bens importados.

3. Metodologia de Investigação

O objetivo deste estudo é investigar a relação dinâmica entre os fatores que afetam a taxa de câmbio no Irão. Assim, o modelo VAR proposto por Sims (1980) assume que todas as variáveis são endógenas num modelo macroeconómico sem quaisquer constrangimentos nas suas relações. O formulário de retorno VAR contém não só as interrupções da variável endógena, mas também os valores ininterruptos de outras variáveis endógenas. As exportações de petróleo para países ricos em petróleo são importantes fontes de receitas em divisas, mas a externalização destas receitas conduz a uma incerteza e instabilidade generalizada nas suas economias e nas suas políticas económicas. Dada a elevada dependência da economia iraniana das receitas do petróleo e a aleatoriedade dos choques dos preços do petróleo, o ambiente macroeconómico foi afetado e a combinação destes fatores conduziu à incerteza. A volatilidade da economia e o mau ambiente macroeconómico conduziram a um aumento da taxa de câmbio. À medida que as receitas do petróleo aumentam, a incerteza da taxa de câmbio diminui, e a taxa de câmbio abranda.

A subida dos preços do petróleo e as receitas resultantes podem dar um impulso à taxa de câmbio e aos preços de importação, aumentando a procura de importações. Portanto, o aumento dos preços do petróleo está na primeira fase da cadeia de distribuição por impulso, afetando outras variáveis do modelo. A taxa variável de crescimento económico da produção na literatura local sobre a taxa de câmbio pode ser citada como um indicador da pressão da procura interna. O crescimento económico está a impulsionar a procura e, dada a incapacidade da produção em satisfazer a procura, isto aumentará a procura interna e, em última análise, conduzirá a um aumento da procura de bens importados, ao aumento das taxas de câmbio e ao aumento dos preços dos bens importados. O índice de preços ao consumidor na cadeia de distribuição de impulsos é posterior à taxa de câmbio porque o efeito da taxa de câmbio sobre o preço de importação através de *inputs* estrangeiros importados afeta o preço ao consumidor. Finalmente, a função de resposta do banco central é estimada na qual a função de procura relaciona o crescimento da moeda com outras variáveis do modelo, uma vez que a política monetária pode refletir as flutuações da taxa de câmbio (McCarthy, 2007).

Na sequência de McCarthy (2007), no presente estudo, a equação de crescimento da oferta monetária é considerada como uma função de resposta do banco central. Nos países exportadores de petróleo, o aumento dos preços do petróleo e, subsequentemente, o aumento das receitas do petróleo levam a uma injeção maciça de



dinheiro na economia, pelo que o fornecimento de dinheiro é também uma função dos preços e receitas do petróleo. De acordo com o que foi dito acima, o modelo baseia-se no estudo (McCarthy, 2007) e tem a seguinte ordem para as variáveis.

$$X_t = \{\pi_t^{oil} \rightarrow \Delta y_t \rightarrow \Delta e_t \rightarrow \pi_t^{IPI} \rightarrow \pi_t^{PPI} \rightarrow \pi_t^{CPI} \rightarrow \Delta M1_t\}$$

Onde π_t^{oil} inflação do preço do petróleo, Δy_t crescimento anual do PIB, Δe_t alterações no câmbio nominal, π_t^{CPI} inflação dos preços no consumidor, π_t^{PPI} inflação dos preços no produtor, π_t^{IPI} inflação dos preços de importação, e $\Delta M1_t$ é a taxa de crescimento do dinheiro. Neste contexto, observa o efeito dinâmico do impulso da taxa de câmbio sobre os índices de preços ao longo da cadeia de distribuição. De acordo com McCarthy (2007), a inflação dos preços no consumidor é composta por sete componentes em cada fase. A primeira componente é a inflação esperada com base na informação disponível no período t-1. Os efeitos dos choques da oferta e da procura na inflação nesta fase são utilizados como segunda e terceira componentes no período t. A quarta componente é o efeito da dinâmica da taxa de câmbio sobre a inflação. A primeira componente é a inflação esperada com base na informação disponível no período t-1. Os efeitos dos choques da oferta e da procura na inflação nesta fase são utilizados como segunda e terceira componentes no período t. A quarta componente é o efeito da dinâmica da taxa de câmbio sobre a inflação.

Os impulsos estruturais são obtidos a partir de resíduos VAR utilizando a análise de matriz de variância-covariância de Cholesky. Assim, a inflação do preço do petróleo (π_t^{oil}) é utilizado como um lado da oferta e do crescimento da produção, (Δy_t) como um lado da procura, além disso, o modelo envolve dinheiro $M1_t$ como uma variável de política monetária que responde a outras variáveis através da função de resposta. Sob esta hipótese, os impulsos neste sistema VAR podem ser representados por um sistema VAR recursivo da seguinte forma:

$$\begin{aligned}\pi_t^{oil} &= E_{t-1}[\pi_t^{oil}] + \varepsilon_t^{oil} \\ \Delta y_t &= E_{t-1}[\Delta y_t] + \alpha_1 \varepsilon_t^{oil} + \varepsilon_t^{\Delta y} \\ \Delta e_t &= E_{t-1}[\Delta e_t] + \beta_1 \varepsilon_t^{oil} + \beta_2 \varepsilon_t^{\Delta y} + \varepsilon_t^{\Delta e} \\ \pi_t^{IPI} &= E_{t-1}[\pi_t^{IPI}] + \phi_1 \varepsilon_t^{oil} + \phi_2 \varepsilon_t^{\Delta y} + \phi_3 \varepsilon_t^{\Delta e} + \varepsilon_t^{IPI} \\ \pi_t^{PPI} &= E_{t-1}[\pi_t^{PPI}] + \lambda_1 \varepsilon_t^{oil} + \lambda_2 \varepsilon_t^{\Delta y} + \lambda_3 \varepsilon_t^{\Delta e} + \lambda_4 \varepsilon_t^{IPI} + \varepsilon_t^{PPI} \\ \pi_t^{CPI} &= E_{t-1}[\pi_t^{CPI}] + \gamma_1 \varepsilon_t^{oil} + \gamma_2 \varepsilon_t^{\Delta y} + \gamma_3 \varepsilon_t^{\Delta e} + \gamma_4 \varepsilon_t^{IPI} + \gamma_5 \varepsilon_t^{PPI} + \varepsilon_t^{CPI} \\ \Delta M1_t &= E_{t-1}[\Delta M1_t] + \theta_1 \varepsilon_t^{oil} + \theta_2 \varepsilon_t^{\Delta y} + \theta_3 \varepsilon_t^{\Delta e} + \theta_4 \varepsilon_t^{IPI} + \theta_5 \varepsilon_t^{PPI} + \theta_6 \varepsilon_t^{CPI} + \varepsilon_t^{\Delta M1}\end{aligned}$$

Onde ε_t^{oil} os choques de fornecimento, $\varepsilon_t^{\Delta y}$ choques de procura, $\varepsilon_t^{\Delta e}$ choques na taxa de câmbio, ε_t^{CPI} choques de inflação dos preços no consumidor, ε_t^{PPI} inflação dos preços no produtor, ε_t^{IPI} inflação dos preços de importação e $\varepsilon_t^{\Delta M1}$ choques da oferta monetária. $E_{t-1}[\]$ exprime as expectativas das variáveis em termos de informação disponível no



final do período $t-1$, que representa o período de tempo t . As equações de expectativa condicional podem ser substituídas por previsões lineares em termos de 5 interrupções de variáveis endógenas.

Em seguida, serão apresentadas as funções de reação instantânea da inflação dos preços ao consumidor a choques cambiais não relacionados com a taxa de câmbio. Além disso, a identificação de impulsos utilizando a análise de Cholesky gera o sujeito, identificando a oferta de impulso e a procura agregada. Assume-se aqui que os pressupostos não estão correlacionados e não estão correlacionados ao longo de um período.

4. Resultados e discussão

4.1. Resultados estacionários

A fim de modelar com precisão o modelo VAR, foram realizados testes estáticos e de cointegração para as características dos dados estudados e os resultados são apresentados nas Tabela (1) e Tabela (5). No primeiro passo, os dados estáticos são examinados utilizando o teste generalizado de unidade de raiz Dickey Fuller (ADF). A tabela (1) mostra os resultados do teste de raiz única para variáveis endógenas do modelo.

Tabela 1 - resultados dos testes unitários de raiz

variável	estatística ADF	valor de probabilidade	grau de acumulação
Resultados de testes de raiz unitária ao nível das variáveis			
OIL	-1/69762	0/4195	Não estacionário
ER	-1/31789	0/6586	Não estacionário
CPI	1/36534	0/9856	Não estacionário
M1	-0/15997	0/9321	Não estacionário
PIB	1/90123	0/9872	Não estacionário
PPI	0/51239	0/9543	Não estacionário
IPI	-1/29654	0/62367	Não estacionário
Resultados do teste de raiz unitário na primeira diferença de variáveis			
D(OIL)	-11/76813	0/0000	Estacionário
D(ER)	-10/45789	0/0000	Estacionário
D(CPI)	-11/34587	0/0000	Estacionário
D(M1)	-7/14821	0/0000	Estacionário
D(GDP)	-6/32167	0/0004	Estacionário
D(PPI)	-7/67294	0/0000	Estacionário
D(IPI)	-8/52312	0/0000	Estacionário

4.2. Seleção do desfasamento optimal

A fim de selecionar o período de atraso adequado para estimar o modelo VAR, foram avaliados vários testes, tais como o teste LR modificado sequencialmente, o teste de Wald (omitindo os atrasos sem significado estatístico), o critério de informação Hannan Qwuinn (HQ), o critério de informação Akaike (AIC), o critério de informação Schwarz (SC) e o erro de previsão final (FPE). Ao escolher o atraso adequado no modelo VAR, evitará o excesso de ajuste, limitando a duração dos pequenos intervalos de amostragem. Também minimiza a estipulação incorreta do modelo, ao não selecionar interrupções demasiado pequenas. Os testes de intervalo de comprimento de referência são mostrados na tabela 2. Teste LR modificado sequencialmente, erro de previsão final



(FPE) e critério de informação Akaike (AIC) sugerem a utilização do modelo VAR (3). Por conseguinte, o modelo VAR é estimado com três intervalos no presente estudo.

Tabela 2 - Resultados do período de atraso optimal

Período desf.	Log L	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-437.54	NA	1.09 E-04	6.4	6.61*	6.78
1	-368.32	149.42	6.3 E-05	5.9	6.78	6.11*
2	-332.21	53.52	6.6 E-05	5.8	7.35	6.51
3	-273.43	35.13*	6.1E-05*	5.8*	8.18	6.63
4	-232.7	46.17	6.8 E-05	5.62	8.39	7.52

Os resultados do teste da variável mãe omitida são apresentados na tabela 3 para determinar se os intervalos contendo informação significativa foram omitidos do modelo. Os resultados indicam que as três interrupções no sistema VAR são mutuamente significativas.

Tabela 3 - Resultados do teste Wald de exclusão de atraso

	DOIL	DGDP	DEX	DCPI	DMPI	DM1	Conjunto
Atraso 1	15.9 (0.01)	11.03 (0.13)	19.15 (0.00)	40.11 (0.01)	4.26 (0.64)	31.1 (1.13)	159.41 (0.01)
Atraso 2	3.47 (0.72)	14.2 (0.00)	14.99 (0.01)	7.912 (0.35)	12.18 (0.08)	9.32 (0.19)	72.18 (0.00)
Atraso 3	17.3 (0.05)	24.01 (0.08)	5.891 (0.45)	11.7 (0.04)	14.6 (0.01)	14.7 (0.01)	89.1 (1.13)

* Os números entre parênteses representam o valor P

Além disso, o coeficiente Lagrange de correlação residual em série (LM) no modelo VAR foi calculado com a hipótese nula de ausência de correlação em série.

Tabela 4 - Resultados do teste de correlação em série LM

Hipótese Zero: Sem Correlação em Série no Intervalo de Ordem H		
interrupções	Estatística LM	valor de probabilidade
1	42/21341	0/2212
2	35/88122	0/5849
3	46/32723	0/1103
4	39/31674	0/3122
5	44/5523	0/0547

4.3. Teste de cointegração

Os resultados do teste de cointegração entre variáveis utilizando o teste do coeficiente Johansen são apresentados na Tabela 5.

Devido à existência de sete variáveis de modelo e aos resultados dos efeitos especiais e testes de máxima verosimilhança, são aceites seis coeficientes no máximo. Como resultado, tenta-se estimar o modelo VECM, considerando seis relações coerentes.



Tabela 5 - Resultados do teste de cointegração

Número de Equações	Valor Eigen	5% Crítico	Valor Probabilidade	Rastreio estatístico	5% Crítico	Valor Probabilidade
Não*	61.5	31.3	0.0000	179.02	91.6	0.0000
Um vetor	51.2	29.7	0.0001	120.28	68.7	0.0000
Dois vetores	34.8	20.6	0.0001	76.292	46.6	0.0000
Três vetores	25.9	19.1	0.012	51.998	39.2	0.001
Quatro vetores	19.631	16.56	0.022	46.3219	25.653	0.009
Cinco vetores	16.442	14.82	0.0312	26.5916	23.674	0.013
Seis vetores	10.442	9.82	0.0467	15.5916	13.674	0.023

* Rejeita a hipótese ao nível de 5%

4.4. Estimativa dos coeficientes ERPT

Usando a função de reação instantânea, os coeficientes cumulativos de transmissão são calculados dividindo a reação instantânea acumulada dos preços após m período pela reação instantânea acumulada da taxa de câmbio ao momento da taxa de câmbio após m período. O ERPT no momento t é definido da seguinte forma:

$$ERPT_t = \frac{Price\ index_{t,t+m}}{Exchange\ rate_{t,t+m}}$$

Onde, P e E são respetivamente a variação do preço acumulado e a variação da taxa de câmbio acumulada após m período. A Tabela 6 mostra os índices de preços ERPT ao consumidor, produtor e importação calculados ao longo de um horizonte temporal de 20 anos. Os preços do ERPT ao consumidor, produtor e importação variaram entre 14,68%, 15,45% e 18,22% no primeiro período a 51,78%, 53,15% e 88,14% nos 13 períodos seguintes, respetivamente. A dinâmica da taxa de câmbio aumenta. Também se pode ver na figura 2 que o ERPT para importação e preços ao produtor é mais elevado do que os preços ao consumidor. Este resultado é consistente com os resultados empíricos da investigação conduzida no Irão e com os fundamentos teóricos do ERPT. Porque os choques cambiais terão o maior impacto nos preços dos bens acabados e dos fatores de produção importados, e depois a inflação dos fatores de produção importados afetará o preço ao produtor e depois o preço ao consumidor em último lugar. De acordo com os resultados, pode dizer-se que a passagem da taxa de câmbio para índices de preços do Irão é incompleta, o que é consistente com os resultados experimentais da análise da taxa de câmbio no Irão tais como (Bahrami *et al.*, 2014; Tayebi *et al.*, 2015; Heydari & Ahmadzadeh, 2015; Ebrahimi & MadaniZadeh, 2016) são compatíveis. Finalmente, cerca de 46,74%, 50,38% e 88,53% da subida da taxa de câmbio acabam por se refletir nos preços ao consumidor, ao produtor e à importação, respetivamente, após 20 períodos de choques. Além disso, os resultados mostram que o grau de redução do ERPT ao longo da cadeia de distribuição e a taxa mais elevada do ERPT ocorrem a preços de importação, preços ao produtor e preços ao consumidor, respetivamente. Os resultados do estudo são Ito e Sato (2008) e Peón e Brindis (2014). Os resultados da transição cambial nos resultados também mostram que o grau de ERPT tem diminuído ao longo do tempo, o que está em consonância com o Ghosh (2013).



Tabela 6 - Coeficientes ERPT

Período	Preço de importação	Preço do produtor	Preço ao consumidor
Após 1 período	18.22	15.45	14.68
Após 2 períodos	20.45	18.34	16.73
Após 3 períodos	48.13	25.45	24.68
Após 5 períodos	51.22	28.37	27.44
Após 8 períodos	79.21	47.45	45.61
Após 10 períodos	82.37	52.35	50.43
Após 13 rondas	88.14	53.15	51.78
Após 16 rondas	83.67	47.59	45.62
Após 20 rondas	88.53	50.38	46.74

Conclusão

Ao implementar políticas económicas anti-inflação em países de alta inflação, como o Irão, é necessário analisar o impacto do ERPT no índice de preços. Por outro lado, as alterações cambiais são muito importantes e têm um enorme impacto nos indicadores macroeconómicos dos países. Por conseguinte, para uma economia empenhada em manter a estabilidade dos preços, é muito importante ajustar as alterações da taxa de câmbio. Desta forma, os países podem avaliar como o impacto dos choques cambiais afeta as suas economias e podem tomar medidas preventivas e políticas com base nesta informação. Utilizando a função de resposta transitória cumulativa derivada do modelo VAR recursivo, os preços do ERPT ao consumidor, produtor e importação passaram de 14,68%, 15,45%, e 18,22% no primeiro período para 51,78%, 53,15%, e 88,14% em 13 períodos após o choque da taxa de câmbio. A função de resposta instantânea do índice de preços à taxa de câmbio mostra que o impulso da taxa de câmbio tem um impacto positivo e significativo na inflação do índice de preços.

A análise de variância também confirmou o impacto do ERPT, porque, tendo em conta a elevada percentagem de bens importados no cabaz do consumidor e a concentração das importações nas principais indústrias transformadoras, os aumentos das taxas de câmbio levaram a preços mais elevados dos bens importados. E devido ao aumento das receitas do petróleo, a procura de toda a economia também está a aumentar, pelo que os preços também estão a aumentar. A função de resposta instantânea do índice de preços às alterações da taxa de câmbio mostra que os choques cambiais têm um impacto positivo na inflação. Os resultados da análise da variância confirmaram o papel do ERPT na explicação da forma das flutuações do índice de preços. Assim, tendo em conta os resultados da investigação e a importância das flutuações cambiais na explicação da inflação na economia iraniana, a política monetária do banco central deverá ter como objetivo reduzir o nível de passagem, e as políticas para limitar as flutuações cambiais contribuirão para o objetivo da estabilidade dos preços. Do mesmo modo, nas pequenas economias abertas, os empréstimos dos bancos centrais são particularmente importantes para as flutuações das taxas de câmbio devido ao impacto favorável das taxas de câmbio sobre as variáveis macroeconómicas (tais como a inflação). Um sistema de orientação da inflação deve também ser estabelecido na economia do país, porque o impacto das baixas taxas de câmbio nos preços internos dá às pessoas maior liberdade para implementar políticas monetárias independentes, especialmente através de uma orientação da inflação. Os resultados mostram também que a taxa de transferência da taxa de câmbio muda para o índice de preços não é tão completa como outros estudos. A transferência da taxa de câmbio não é completa, porque o preço dos bens importados



não é apenas afetado pela taxa de câmbio, mas também por outros fatores (tais como o aumento da procura interna).

Referências

- Adekunle, W., & Tihamiyu, A. (2018). Exchange rate pass-through to consumer prices in Nigeria: An asymmetric approach. University Library of Munich, Alemanha.
- Amiti, M., Itskhoki, O., & Konings, J. (2014). Importers, exporters, and exchange rate disconnect. *American Economic Review*, 104(7), 1942-78.
- Arslaner, F., Karaman, D., Arslaner, N., & Kal, S. H. (2014). The relationship between inflation targeting and ERPT in turkey with a model averaging approach. *Central Bank of the Republic of Turkey Working Paper*, (14/6).
- Bacchetta, P., & Van Wincoop, E. (2003). Why do consumer prices react less than import prices to exchange rates?. *Journal of the european economic association*, 1(2-3), 662-670.
- Bahrami, J., Mohammadi, T., & Bozorg, S., (2014). Asymmetric Exchange Rate Transfer to Domestic Price Indicators with SVAR Approach. *Iranian Economic Research*; 19 (60), 37-65.
- Bernanke, B. S. (1986). Alternative explanations of the money-income correlation. *NBER Working Paper*, (w1842).
- Burstein, A., & Gopinath, G. (2014). International prices and exchange rates. In *Handbook of international economics* (Vol. 4, pp. 391-451). Elsevier.
- Campa, J. M., & Goldberg, L. S. (2005). Exchange rate pass-through into import prices. *Review of Economics and Statistics*, 87(4), 679-690.
- Carriere-Swallow, M. Y., Gruss, B., Magud, M. N. E., & Valencia, M. F. (2016). *Monetary policy credibility and exchange rate pass-through*. International Monetary Fund.
- Casas, C., Díez, F. J., Gopinath, G., & Gourinchas, P. O. (2016). *Dominant exchange rate paradigm* (No. w22943). National Bureau of Economic Research.
- Comunale, M., & Kunovac, D. (2017). *ERPT in the euro area* (No. 2003). ECB Working Paper.
- Corsetti, G., Dedola, L., & Leduc, S. (2008). High exchange-rate volatility and low pass-through. *Journal of Monetary Economics*, 55(6), 1113-1128.
- Devereux, M. B. & Yetman, J. (2010). Price adjustment and Exchange rate pass-through. *Journal of International Money and Finance*, 29(1), 181-200.
- Devereux, M. B., & Yetman, J. (2003). Monetary policy and exchange rate pass-through. *University of Hong Kong, manuscript*.
- Ebrahimi, S., & Madanizadeh, S. A. (2016). Changes in Exchange Rate Pass-Through in Iran. *Journal of Applied Economics Studies in Iran*, 5(18), 147-170.
- Espada, J. F. C. (2013). Estimating the Exchange rate pass-through to prices in Mexico. *Monetaria*, 1(2), 287-316.



- Feinberg, R. (1989). The Effects of Foreign Exchange Movements on US Domestic Prices. *The Review of Economics and Statistics*, 71(3), 505-11.
- Forbes, K., Hjortsoe, I., & Nenova, T. (2018). The shocks matter: improving our estimates of Exchange rate pass-through. *Journal of International Economics*, 114, 255-275.
- Frankel, J., Parsley, D., & Wei, S. J. (2012). Slow pass-through around the world: a new import for developing countries? *Open Economies Review*, 23(2), 213-251.
- Gagnon, J. E., & Ihrig, J. (2004). Monetary policy and exchange rate pass-through. *International Journal of Finance & Economics*, 9(4), 315-338.
- Georgiadis, G., Gräß, J., & Khalil, M. (2017). *Global value chain participation and exchange rate pass-through* (No. 67/2020). Bundesbank Discussion Paper.
- Ghosh, A. (2013). Exchange rate pass through, macro fundamentals and regime choice in Latin America. *Journal of Macroeconomics*, 35, 163-171.
- Goldberg, L. S., & Campa, J. M. (2010). The sensitivity of the CPI to exchange rates: Distribution margins, imported inputs, and trade exposure. *The Review of Economics and Statistics*, 92(2), 392-407.
- Gopinath, G. (2015). *The international price system* (No. w21646). National Bureau of Economic Research.
- Gopinath, G., Itskhoki, O., & Rigobon, R. (2010). Exchange rate choice and Exchange rate pass-through. *American Economic Review*, 100(1), 304-36.
- Ha, J., Stocker, M., & Yilmazkuday, H. (2019). Inflation and Exchange rate pass-through. World Bank Policy Research Working Paper, (8780).
- Helmy, O., Fayed, M., & Hussien, K. (2018). Exchange rate pass-through to inflation in Egypt: a structural VAR approach. *Review of Economics and Political Science*, 3(2), 2-19.
- Heydari, H., & Ahmadzadeh, A., (2015). Exchange Rate Changes and Their Impact on Price Chains in Iran, *Business Research Journal*, 74, 28-2.
- Ito, T., & Sato, K. (2008). Exchange rate changes and inflation in post-crisis Asian Economies: Vector Autoregression Analysis of the exchange rate pass-through. *Journal of Money, Credit and Banking*, 40(7), 1407-1438.
- Justel, S., & Sansone, A. (2015). Exchange rate pass-through to Prices: VAR Evidence for Chile (No. 747). Banco Central do Chile.
- Kazerooni, A., Salmani, B., & Afshari, M., (2012); Investigation of the Impact of Exchange rate System and Inflationary Environment on the Rate of Exchange Rate in Iran; *Iranian Journal of Applied Economics Studies*, Volume 1, Número 2.
- Khoshbakht, A., & Akhbari, M., (2007). Investigating the Process of Influence of Exchange Rate Changes on Inflation of Consumer Price and Import Indices in Iran, *Economic Research Journal*, 4, 51-82.
- Knetter, M. M. (1993). International comparisons of pricing-to-market behavior. *The American Economic Review*, 83(3), 473.



- Kohlscheen, E. (2010). Emerging floaters: pass-through and (some) new commodity currencies. *Journal of International Money and Finance*, 29(8), 1580-1595.
- Masha, I. & Park, M. C. (2012). "Exchange Rate Pass Through to Prices in Maldives" (No. 12-126). *Fundo Monetário Internacional*.
- McCarthy, J. (2007). Pass-through of exchange rates and import prices to domestic inflation in some industrialized economies. *Eastern Economic Journal*, 33(4), 511-537.
- McFarlane, L. (2009). Time-varying Exchange rate pass-through: An examination of four emerging market economies. *Banco da Jamaica*.
- Mesbahi, M., Asgharpour, H., Haghighat, J., Kazerouni, A., & Fallahi, F., (2017). Exchange rate pass-through on Import Price in Iran with Emphasis on the Role of Oil Income Volatility (Nonlinear Approach), *Journal of Economic Modeling*, 37, 77-100.
- Peón, S. B. G., & Brindis, M. A. R. (2014). Analyzing the Exchange rate pass-through in Mexico: Evidence post inflation targeting implementation. *Ensayos sobre Política Económica*, 32(74), 18-35.
- Razafimahefa, I. (2012). Exchange rate pass-through in Sub-Saharan African Economies and its Determinants. *IMF Working Paper*, 12(141).
- Rincón-Castro, H., & Rodríguez-Niño, N. (2016). Nonlinear pass-through of exchange rate shocks on inflation: a bayesian smooth transition VAR approach. *Borradores de Economía*; No. 930.
- Savoie-Chabot, L., & Khan, M. (2015). Exchange rate pass-through to Consumer Prices: Theory and Recent Evidence (No. 15-9).
- Shajari, H., Tayebi, K., & Jalai, A., (2005), Exchange Rate pass-through Analysis in Iran, *Journal of Knowledge and Development*, No. 16.
- Shambaugh, J. (2008). A new look at pass-through. *Journal of International Money and Finance*, 27(4), 560-591.
- Sims, C. A. (1980). Macroeconomics and reality. *Econometrica: journal of the Econometric Society*, 1-48.
- Sims, C. A. (1986). Are forecasting models usable for policy analysis?. *Quarterly Review*, 10(Win), 2-16.
- Tayebi, K., Nasrollahi, K., Yazdani, M., & Malek Hosseini, H., (2015). Analysis of the Effect of Exchange Rate pass-through on Inflation in Iran. *Iranian Journal of Economic Research*, 63, 1-36.
- Taylor, J. B. (2000). Low inflation, pass-through, and the pricing power of firms. *European economic review*, 44(7), 1389-1408.
- Tunc, C., & Kilinc, M. (2018). Exchange Rate Pass-Through in a Small Open Economy: A Structural Var Approach, *Bulletin of Economic Research*, 70(4), 410-422.

O QUE OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS SÃO OU NÃO SÃO: A PROPÓSITO DE UM MANIFESTO DE ISABELLE DUYVESTEYN E JAMES WORRAL

ANTÓNIO HORTA FERNANDES

ahf@fcsb.unl.pt

Docente de carreira do Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH/UNL, Portugal). Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI). Auditor da Defesa Nacional. Estrategista e polemologista.

Resumo

Com o presente artigo pretende-se fazer uma sintética actualização do “ser” da estratégia, evocando os estudos estratégicos, nomeadamente nos aspectos concernentes ao objecto da estratégia e à relação da estratégia com a política. Esta actualização é realizada confrontando-a com um recente manifesto, da autoria de Isabelle Duyvestein e James Worrall, importante pelas repercussões que tem na ciência das relações internacionais, o qual padece de muitas debilidades e não menos aporias. Importa, pois, desconstruir alguns dos seus pressupostos, que têm sido também aqueles acriticamente aceites quando as Relações Internacionais afloram a problemática inerente aos estudos estratégicos ou se debruça sobre a guerra.

Palavras-chave

Estratégia, Política, Guerra, Guerra Subversiva, Isabelle Duyvesteyn, James Worrall

Como citar este artigo

Fernandes, António Horta (2021). O que os Estudos Estratégicos São ou não São: a propósito de um manifesto de Isabelle Duyvesteyn e James Worrall. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.9>

Artigo recebido em 19 Janeiro 2021 e aceite para publicação em 4 Março 2021





O QUE OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS SÃO OU NÃO SÃO: A PROPÓSITO DE UM MANIFESTO DE ISABELLE DUYVESTEYN E JAMES WORRAL

ANTÓNIO HORTA FERNANDES

É sabido que, no âmbito das Relações Internacionais, os estudos estratégicos, ou a estratégia, como preferimos designar, já conheceram melhores dias, em detrimento dos estudos críticos de segurança. Todavia, não queremos volver ao debate sobre a confusão entre estudos estratégicos e estudos de segurança, já antes merecedora de atenção por parte da escola estratégica portuguesa (Fernandes, 2015). De igual modo, a inserção ontológica e epistemológica da estratégia na ciência das relações internacionais não é um ponto central da presente reflexão. Na realidade, não se trata de uma verdadeira inserção sem mais da estratégia no seio das Relações Internacionais, porquanto a estratégia é um saber próprio de fronteira. Ainda assim, esse assunto também já foi motivo análise no seio da escola estratégica portuguesa, pelo que nos remetemos ao precipitado dessa análise (Fernandes, 2010).

Importa antes olhar para uma reflexão publicada em 2017, no muito conceituado *Journal of Strategic Studies*, da autoria de dois internacionalistas, Isabelle Duyvesteyn e James Worrall, intitulada *Global Strategic Studies: a manifesto*. A ideia de um *manifesto* apresentada pelos autores com cautelosa humildade acaba por ficar curta, porque se trata antes de um verdadeiro ponto de situação - não do que melhor se faz em estratégia, incluindo o mundo anglo-saxónico, pois nomes como os de Colin Gray, Beatrice Heuser ou Lawrence Freedmann nunca aparecem, ou melhor, o mais inovador das suas contribuições, isso sim não se deixa luzir no dito manifesto - do que surge como o mais promissor e actualizado nos estudos estratégicos, de modo a convergir com as Relações Internacionais. Mais ainda, os autores sintetizam de forma expedita aquilo que passa por ser o último grito na matéria, ou então imediatamente a haver, e que escorre como boa ou mesmo muito boa ciência sobre o tratamento a dar à hostilidade e à guerra em Relações Internacionais, por intermédio do acervo regional dos estudos estratégicos. E é justamente aí que reside o problema: o ganho é escasso, o incremento de confusão significativo e a involução manifesta. Por isso, convém que um tal registo não passe impune, como se nada fosse, logo em Portugal, onde não só o *Journal of Strategic Studies* tem larga audiência nos meios académicos e militares, mas sobretudo por existir uma longa tradição de estudos sobre estratégia, a par de uma inovadora prática doutrinária e no terreno, em particular na esfera da guerra subversiva ou insurreccional.



Acerca do conteúdo da definição de estratégia

O supracitado manifesto começa por dizer, passando por ciência certa, ser a estratégia um campo interdisciplinar que “examina, no seu cerne, as vias pelas quais o poder militar e outros instrumentos coercivos podem ser usados para atingir fins políticos no curso de uma interacção dinâmica de, pelo menos, duas vontades em competição”¹. Estamos, desde logo, diante de uma aporia séria. Não nos referimos aos sentidos possíveis que a agonística competitiva pode ter em inglês, sobraçando eventualmente a competição regrada, a qual é de muito difícil integração no objecto da estratégia. Pensamos até que a expressão “*competing wills*”, quiçá pouco rigorosa, quer traduzir, por facilidade de expressão, no essencial, a hostilidade, a animoaversidade, num senso forte, entre actores distintos de natureza política. A definição também não se refere à natureza política das vontades antagonistas, mas o artigo no seu todo vai nesse sentido por inteiro; a nosso ver bem – a transposição integral do edifício estratégico para actores não-políticos (por exemplo, económicos), fazendo-os agir prevalentemente em torno das questões de estruturação das comunidades políticas e suas relações e do poder, torná-los-ia actores políticos, e não de outra natureza (Duarte, 2004:127-131).

O problema reside antes na centralidade atribuída ao vector militar. É certo que se mencionam outros instrumentos de coerção, mas o foco da análise é de imediato posto no vector militar. Ora, como é reconhecido, pacífico, o vector militar, que até há 70 anos, sensivelmente, protagonizava o eixo não só prático como teórico da estratégia, sendo, além do mais, o seu eixo fundacional, deixou de o ser. Isto é, a teoria, por exemplo, de Beaufre (Beaufre, 2004) a Abel Cabral Couto (Couto, 1988), para mencionar um par de estrategistas que são hoje justamente tidos por clássicos, mas também a prática, usando igualmente a título de exemplo a estratégia para a guerra subversiva e a estratégia nuclear, evoluiu no sentido de considerar a par da estratégia militar outras estratégias gerais, como a económica, a diplomática, a cultural, a informacional, entre várias mais, todas elas subordinadas à grande manobra geral do actor político, denominada estratégia integral, sem que o poder militar detenha aí qualquer primazia de princípio. O poder militar é um entre vários instrumentos de gestão efectiva ou a haver da coerção, sendo essa gestão no seu conjunto a ditar o uso ou não da força militar; sem que por isso haja menos estratégia, no caso de omissão do emprego da força militar. De resto, em consonância com a evolução da guerra, a qual trouxe ao terreiro novas modalidades que não apenas a coacção armada, tecnicamente apelidadas de modalidades de guerra fria, porquanto emergiram, no fundamental, durante a fase histórica conhecida pela expressão *Guerra Fria*.

É evidente que quanto à guerra há uma precisão a fazer. Enquanto na estratégia, a estratégia militar não detém qualquer primazia ao nível dos fundamentos, mais ainda, havendo até modalidades de hostilidade que caem debaixo da alçada da estratégia mas não são ainda guerra, nem quente nem fria, antes pressão hostil (para além de todas as regras), o caso das manobras sobre aliados, sobre terceiros, de algumas operações de

¹ No original, reza assim a definição: “*Strategic Studies is an inter-disciplinary field of studies, which at its core examines the ways in which military power and coercive instruments may be used to achieve political ends in the course of a dynamic interaction of (at least) two competing wills*” (Duyvesteyn e Worral, 2017: 347).



apoio à paz, determinadas sequências na guerra subversiva, ou as estratégias inversas, as quais agem na hostilidade por anti-hostilidade de meios e quase de fins. No respeitante à guerra, sim, há uma primazia de fundo da luta armada. E porquê? Não porque se trate de uma modalidade de luta conceptualmente superior às restantes, o que as transformaria de imediato em formas de infra-guerra, transtornando por completo a valorização ontológica e epistemológica da guerra contemporânea, antes porque é a luta armada aquela que mais se presta ao desencadear da violência sem quartel, ao incêndio geral provocado pela propagação da violência, à caótica derradeira que estabelece o preço do fenómeno bélico e lhe permite adquirir singularidade – fenómeno em geral designado pelo sintagma conceptual *guerra absoluta*².

Poder-se-ia objectar que, tal como aconteceu com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) português, de 2004, a definição em causa de Isabelle Duyvesteyn e James Worrall apenas se limita a constatar um facto consabido: depois de alguns anos de elevadas expectativas não concretizadas, as restantes estratégias gerais, com excepção da militar, ainda não atingiram o patamar arquitectural inerente à estratégia militar. Porém, a definição dos autores é uma proposta conceptual de fundo e não apenas um ajustamento conjuntural. Além do mais, os diferentes conceitos estratégicos nacionais, como o português de 2004, foram-se ajustando à conjuntura; foram sinalizando que contavam com todas as estratégias gerais de forma integrada, mas como a sua ossatura não estava ainda sedimentada, não poderiam apresentar como tal o que ainda não era realidade. Por outro lado, aquilo que o Conceito de 2004 parecia querer consagrar era igualmente a revalorização das Forças Armadas como braço de apoio da política externa do Estado, em missões que evoluíram para além das clássicas operações de guerra. Mas não nos equivoquemos: o alcance teórico das diversas estratégias está perfeitamente estabelecido e é pacífico, embora nem sempre tivesse havido arte, engenho, vontade ou fortuna de concretizar esse empenho teórico. Assim, como o militar tende a ressurgir, num novo sentido, aliás, muito próximo da estratégia diplomática, para além do incremento das missões não combativas a acompanhar o recrudescimento de guerras subversivas, seja qual for o nome que hoje lhe queiramos atribuir, era e é fácil, se menos atentos, voltar a querer confundir a estratégia com a sua vertente exclusivamente militar.

À primeira vista, a confusão dos nossos autores seria muito típica do pensamento estratégico anglo-americano, ou influenciado por este. Porém, mediante o seminal conceito de grande estratégia, da autoria de Liddell Hart, o próprio estrategista inglês, bem como Beatrice Heuser, Colin Gray, ou Edward Luttwak vão mais longe e tendem a considerar esses outros instrumentos coercivos com muito maior vigor. Colin Gray define a grande estratégia, o termo anglo-saxónico mais próximo para estratégia integral, do seguinte modo:

"the direction and use made of many or all among the total assets of a security community in support of its policy goals as decided by politics. The theory and practice of grand strategy is the theory and practice of statecraft itself" (Gray, 2010: 18).

² Sobre a importância da guerra absoluta na guerra contemporânea, veja-se o incontornável polímata e polemologista Nil Santiáñez (Santiáñez, 2020) (Santiáñez, 2018).



Já Beatrice Heuser afirma ser difícil encontrar uma definição universalmente válida de estratégia através dos tempos. Ainda assim, conclui, com base nos resultados obtidos por sucessivas gerações de estrategas e de estrategistas, ser a estratégia uma via global através da qual se procura realizar fins políticos, incluindo aí a ameaça ou o uso efectivo da força, no âmbito de uma dialéctica de vontades (Heuser, 2013: 27).

No caso de Colin Gray, constata-se que, para acolher distintas formas de luta, mais, para que não haja um predomínio militar na definição, o autor vê-se obrigado a quase evacuar o agonismo da estratégia, fazendo com que a grande estratégia coincida com a acção geral e global do Estado no seu conjunto, a qual, mesmo pressupondo racionais realistas, não se reduz aos objectivos passíveis de criar hostilidade por parte de uma outra vontade política. É como se para se centrar na luta propriamente dita o vector militar tivesse de ser novamente privilegiado de forma tácita. Em relação a Beatrice Heuser, uma vez mais se corre o risco de evacuar o agonismo, não fosse a importância atribuída à dialéctica de vontades, mas ainda assim abrindo a porta a considerar todo o agonismo, tanto o hostil como o competitivo regrado. Todavia, mais importante, se bem que a estrategista de origem alemã não mencione de que uso da força se trata, podendo, portanto, alargar-se a formas de confrontação distintas da luta armada, o conjunto da obra em causa dedicada à história da estratégia e do pensamento estratégico acaba por centrar-se na estratégia militar, incluindo o século XX.

Afinal, donde derivam todas estas aporias no pensamento anglo-americano, de que nem os estrategistas mais argutos se livram? Julgamos que as escolas anglo-americanas estão ainda muito presa às teses de Liddell Hart. O estrategista britânico distingue a estratégia pura, que é, no fundo, a estratégia militar, da grande estratégia, como dizendo respeito à política em acto face ao conflito hostil (Liddell Hart, 1991)³. Política de defesa (acentuando o vector militar) e estratégia integral aparecem assim amalgamadas, e se os académicos anglo-saxónicos contemporâneos sabem perfeitamente que a estratégia integra hoje outras dimensões que não exclusivamente a militar, como já referimos, quando se referem à estratégia *per se*, fruto ainda de um enquistamento das teorias realistas e dos racionais herdados de Liddell Hart, pensam sobremaneira no aparelho militar, ou se quisermos, no *hard power*, tendendo a encostar a estratégia ao militar. Ora, como nem sempre para os próprios é claro (mesmo quando estão conscientes de que estratégia e estratégia militar não se sobrepõem) se, em última análise, a estratégia não remete para o militar e a grande estratégia para uma política de defesa escorada ultimamente no vector militar, a ambiguidade permanece. Isto porque, em última instância, a literatura anglo-americana acaba por sobrepor em demasia guerra e estratégia, através do vector militar operacional. Lido este último, por sua vez, e em

³ O original da obra, tal como hoje aparece editada e intitulada, data de 1954. É aí que o estrategista inglês revê e acrescenta uma primeira versão da obra, datada de 1929, então intitulada, *The Decisive Wars of History*, na qual a estratégia é apresentada como estratégia militar. Em 1954, o seu pensamento evolui, em particular, com o advento do nuclear, adicionando uma quarta parte à obra, na qual passa a considerar além da estratégia militar, agora denominada *estratégia pura*, uma *grande estratégia* enquanto política de defesa em acto. É igualmente por essa altura que Liddell Hart começa a interpretar o estilo estratégico indirecto como aquele que se socorre predominantemente das estratégias não militares, ao nível da grande estratégia, superando a assim a sua anterior concepção, segundo a qual a estratégia indirecta não era mais do que estratégia militar operacional de aproximação indirecta. De salientar ainda uma nova edição, datada de 1967, onde Liddell Hart acrescenta à obra um capítulo sobre guerra de guerrilha.



grande medida, pelas pautas de emprego na guerra convencional, no âmbito da guerra quente, e pela ideia do combate, mormente o combate clássico, como razão de ser quase exclusiva para o emprego das forças armadas.

Da relação entre a política e a estratégia

Outrossim, na relação entre estratégia e política, um aspecto decisivo do enquadramento estrutural da estratégia, por maioria de razão num manifesto que pretende ajudar a repensar os estudos estratégicos, a posição de Isabelle Duyvesteyn e James Worral não é clara, até porque não aparece a mediação da grande estratégia, limitando-se os autores a umas quantas considerações de política internacional prática. Embora não nos espantaria se estivesse muito próxima daquelas que acabámos de enunciar, revelando uma tendencial sobreposição entre política e estratégia aquando da definição, ao nível cimeiro, dos objectivos a atingir e das regras de procedimento em face da confrontação existente ou a haver. Algo que se pode tornar preocupante em tempo de guerra, dado esta criar os seus próprios objectivos e facilitar a tentação de inverter a pirâmide estratégica, enfeudando a política aos objectivos estratégicos, contra o bom desempenho desta, contra o que esta quer enquanto disciplina de fins intermédios e não meramente instrumental, e por responsabilidade política. Em rigor, a estratégia visa criar condições para a consecução dos objectivos políticos que suscitam ou podem suscitar hostilidade da parte de uma outra vontade política, retroagindo sobre a política, mas sempre com vista à manutenção do seu lugar próprio subordinado à síntese política superior. Síntese política superior essa que pondera os objectivos relativos à hostilidade no conjunto dos demais objectivos, sejam respeitantes à cooperação, acomodação ou competição, em ordem à realização dos fins políticos e supra-políticos norteadores de uma determinada comunidade política. Quando os corpos directores da estratégia, hoje os mesmos da política, ponderam sobre aquilo que se apelida (reduzionalmente) de estratégia de defesa, ponderam e, posteriormente, decidem em função da hostilidade em si. Quando os corpos directores da política (os mesmos da estratégia) ponderam sobre política de defesa (expressão uma vez mais redutora), ponderam e decidem sobre a hostilidade em correlação com todos os demais objectivos.

Expresso de uma outra maneira, podemos afirmar ser a estratégia uma disciplina de fins incompletos, a completar na síntese política superior. Por essa via dos fins estratégicos específicos mas incompletos, os objectivos estratégicos são tão estratégicos *qua* estratégicos quanto objectivos políticos, necessariamente intermédios e subordinados. É que não obstante a especificidade estratégica, estamos a falar da mesma comunidade ou social, do mesmo actor que opera politicamente, inserindo-se no campo da hostilidade política, e sabendo-se que a estratégia, no seu enquadramento vertical, despacha cada vez mais próximo da política – hoje em dia o responsável pela estratégia integral e o decisor político são a mesma pessoa, só que com funções diferentes, como dissemos acima. O estratega, ao nível da estratégia integral, é o decisor político, e o seu estado-maior informador, no exacto momento em que dá directrizes e despacha em razão da hostilidade *qua* hostilidade, suscitada por determinados objectivos políticos.

Porém, os objectivos estratégicos não se sobrepõem ou coincidem na totalidade com os objectivos políticos que suscitam ou podem suscitar hostilidade, porque a punção



exercida pela conflitualidade hostil, mormente da guerra, alterando o processo social normal, gera finalidades únicas, no sentido de obrigar a política a enquadrar essa punção violenta no conjunto dos objectivos e finalidades comunitárias, isto é, a sobredeterminar a gestão da violência de maneira a evitar a presença solipsista desta – não poucas vezes a estratégia retroage sobre a política no intuito de corrigir a cegueira pró-bélica desta. Por outro lado, olhando agora sob o prisma estrita e propriamente político, e sem prejuízo de que a remissão da estratégia para a política, em tese, relativiza a hostilidade, enquadrada que fica esta pelos restantes objectivos políticos que se não esgotam nela, os objectivos políticos passíveis de hostilidade têm de continuar activos e autónomos em relação à estratégia para poderem ser ponderados com os restantes: com aqueles referentes à cooperação, à acomodação, ou à competição. Podendo, em última análise, a política querer valorizá-los mais, ou relativizá-los profundamente, enquanto síntese superior, para além, independentemente e até a despeito da ponderação recursiva exercida pela racionalidade social estratégica sobre o domínio político *tout court* - pode muito bem até acontecer que a política aceite, é certo, a racionalização prudencial da estratégia (no sentido de *phronesis*), os *outputs* da racionalidade social estratégica, mas pretendendo ficar-se por aí, pelos fins incompletos da estratégia, enfeudar-se à estratégia, apesar da vontade em contrário desta. Quando não queira mesmo perverter essa prudência para promover uma hostilização mais sofisticada e apurada, a qual, em vez de controlar danos os incrementa, mas de forma subtil.

Extensões estratégicas

Isabelle Duyvesteyn e James Worrall sugerem aos estrategistas levar mais a sério as críticas que lhes são feitas a partir das Relações Internacionais, de que os estudos estratégicos parecem ser apenas o braço armado das teorias realistas; ou lhes falta um pensamento novo ou novas perspectivas (Duyvesteyn e Worrall, 2017: 348). Porém, como levar a sério tais críticas? A estratégia é mais antiga do que a ciência das relações internacionais, os seus fundamentos e escolas de interpretação são específicas. Se há autores afins ao realismo, talvez a um realismo aroniano no caso de Beaufre ou Abel Cabral Couto, e outros são avessos ao realismo, mormente na escola estratégica portuguesa, alguns mais são difíceis de identificar em qualquer das teorias de Relações Internacionais, por exemplo Beatrice Heuser, ou Lucien Poirier. Por outro lado, ter de desconstruir toda a ganga retórica que os estudos de segurança fizeram cair sobre o objecto da estratégia é já uma preocupação de sobra. Recordemos ser o objecto da estratégia a hostilidade entre actores políticos distintos (ou arrogando-se de que o outro o é, no caso das guerras internas). Assim, o campo da hostilidade na cena internacional é o campo operativo da estratégia. Não quer isto dizer que a hostilidade e a estratégia não se relacionem com outros factores, como a geopolítica dos recursos, a política de potências, etc. Mas o campo em si mesmo, nos seus fundamentos, nas suas modalidades de acção específicas, isto é, a gestão da hostilidade em si, é do domínio da estratégia, subordinada à política. Por conseguinte, a interpretação avisada da cena internacional sob este prisma específico, isto é, só e somente sob este prisma apenas está ao alcance da reflexão estratégica; de modo algum, dos estudos de segurança.

Isabelle Duyvesteyn e James Worrall afixam igualmente que os estudos estratégicos, por mais importantes que sejam os Estados, devem promover uma abordagem menos



estatocêntrica (Duyvesteyn e Worrall, 2017: 348 e ss.). Ao mesmo tempo devem olhar para além dos conflitos convencionais clássicos como motor interpretativo dos estudos estratégicos.

Estes racionais viriam muito a propósito se correspondessem à realidade dos estudos estratégicos no mundo (corresponderá certamente ainda a alguns estudos de inspiração ptolomaica num mundo copernicano, quântico mesmo, valha a metáfora), e até a um olhar exclusivo sobre a história. Infelizmente, não é assim. Não sabemos se os autores têm em mente o estereótipo do chamado modo ocidental de fazer a guerra. Mas tenham-no ou não em mente, o mesmo não corresponde ao evoluir da guerra. Na prática, estamos a falar de um ideal-tipo Oitocentista que sintetiza as convenções criadas paulatinamente ao longo da Idade Moderna, dizendo respeito ao confronto de exércitos regulares e fardados, enquadrados como tais, sob pertença de actores estaduais, digladiando-se de acordo com regras de manobra, atrito e empenhamento em função da batalha, dos cercos, e mais tarde, da sequência de batalhas. Ora, sabendo como essa história é curta no tempo e no âmbito (já o mostrava Clausewitz, no Livro VI, do *Da Guerra*) e os actores não-estatais voltaram a entrar em liça no após Segunda Guerra Mundial, os estrategistas contemporâneos cedo começaram a reflectir sobre esses actores não-estatais e sobre outras modalidades de guerra, para além da convencional, nomeadamente sobre a guerra subversiva, ou sobre a importância das estratégias estrutural, genética e declaratória no campo nuclear, dada a proeminência das estratégias de não-emprego. Há muito que Sun Tzu ou Nguyen Van Giap são lidos, mas por olhos que há não menos tempo dispõem de boas ferramentas para os ler.

A propósito da guerra subversiva, Duyvesteyn e Worrall referem, criticamente, não ser a contra-insurgência, divorciada de imperativos estratégicos mais amplos, a bala de prata para tais conflitos Arremetendo, de passada, em referência, também crítica, a David Kilcullen, contra a ideia consoladora para a opinião pública ocidental deste tipo de guerras serem uma forma de “trabalho social armado”. Ao que parece, com base num artigo absolutamente desastrado de Celeste Gventer, David Jones e MLR Smith sobre a COIN – Counter-Insurgency - (Duyvesteyn e Worrall, 2017: 348)⁴. Todas estas referências são feitas, no entanto, como se estivessem a falar de descobertas e derivas de última hora.

⁴ (Gventer, Jones e Smith, 2015). O artigo em causa questiona-se se mesmo se a COIN configura uma estratégia, respondendo pela negativa. Uma coisa é podermos criticar os manuais de contra-insurgência anglo-americanos por serem demasiado tecnocratas e ainda excessivamente focados na primazia da estratégia militar, por incompreensão relativa do “ser” da estratégia. Outra, é pôr tudo em causa não revelando o mínimo conhecimento do que é uma guerra subversiva (a qual tem dois lados obrigados a acções concorrentes), nem inclusive da própria natureza da estratégia e da guerra. Algo até embaraçoso tendo em atenção que um dos investigadores provém do justamente afamado departamento de estudos da guerra do *King's College*. Um dos principais fios condutores explícitos é de que a COIN não tem presente ser a guerra sempre distinta. Mas não só a guerra é distinta, a política também o é e, em última análise, tudo na vida; nesse caso nada poderia ser dito ou aprendido. O relativismo, além de auto-contraditório e auto-refutante, acaba por ter sempre como precipitado último o mero grunhido. Um importante fio condutor implícito, se acaso lemos bem o texto, diz respeito aos motivos políticos, muitas vezes de inspiração duvidosa, por detrás tanto da subversão como da contra-subversão. Mas que importância tem esse elemento para aferir da pertinência dos racionais na leitura estratégica da realidade e na eficácia da acção? Democracias ou ditaduras, opressores e oprimidos, justos e gente não recomendável, podem pensar bem ou mal, ser mais ou menos proficientes. Esse é um assunto respeitante aos fins últimos da política e não ao nível da estratégia; mesmo para uma estratégia como ética do conflito (deve evitar-se a confusão de níveis, como já vimos, comum no pensamento anglo-americano). Na guerra as vítimas transmutam-se em verdugos e vice-versa. E mesmo querendo assumir, sem reboço, haver maus e bons, nem sempre os maus querem a guerra e os bons a não fazer.



Pois sim, mas a *comprehensive approach*, e necessita ser bem entendida, mais não é do que a acção psico-social devidamente enquadrada na conquista das mentes e do coração da população, isolando os elementos subversivos (ou contra-subversivos, se vista do lado da subversão) ou até, se possível, fazendo-os baldear para a outra banda. Porém, essa prática, doutrina e leitura ajustada da natureza desta tipologia de conflito tem, ao menos, 60 anos. A guerra subversiva não é nem nunca foi um conflito predominantemente militar. Inicia-se como luta armada, mas no seu âmago está a conquista da população e não a derrota militar dos insurgentes ou contra-insurgentes, sempre subsidiária; muito menos a aniquilação pura e simples do antagonista, que emerge, como é sabido, no meio da população, correndo o risco de acarretar uma terrível escalada, numa tipologia de conflitos já de si configurando múltiplas ramificações de natureza insidiosa. Aliás, na própria definição, corrente e batida por muitos anos de prova (nem por isso menos acertada), de guerra subversiva⁵, quando se refere não apenas a retirada do poder à autoridade de facto ou de direito, mas tão-só o bloqueamento da sua acção, fica patente desde logo uma margem de manobra para que essa autoridade retire as conclusões devidas, uma margem de desescalada, de contenção, e não o convite à destruição a todo o transe do adversário enquanto tal, até porque isso poderia ser nefasto para a conquista da população, o cerne de todo o “jogo”. Da mesma forma, no confronto militar propriamente dito a brutalidade não só não é de lei como é muito perigosa porque pode dar a entender à população quão excessivos somos. Pois se dizemos representar verdadeiramente a população, mas o adversário não deixa também de sair do meio desta, a desmesura pode pôr em causa a bondade do argumento, como se costuma dizer no Direito.

Talvez intuitivamente e mercê da sua inteligência, mais que de um saber encartado no assunto, do qual porventura não dispõe, a filosofa italiana Donatella di Cesare, referindo-se à figura algo diferente do resistente, traça um notável quadro da guerra subversiva quando afere que o resistente, no nosso caso, o insurgente,

Não confronta o inimigo para lhe infligir a derrota; antes defende-se do adversário para o obrigar a largar a presa [- na perspectiva táctica, porque lhe ainda falta força, na componente estratégica, a decisiva, para poder modelar ele a presa, o povo, de acordo com o princípio das forças concorrentes -]. Desarma-o com as suas armas, abala as regras, toma-o de surpresa, desorienta-o. Tenta sempre desta maneira reconquistar espaço e tempo para se reorganizar. *Não quer a vitória, a não ser na forma de libertação* [- não é, pois, a vitória militar, antes o trazer a si, “libertar”, o povo -]” (Cesare, 2021: 35).⁶

Face a isto, poder, eventualmente, insistir no confronto militar de forças diametralmente opostas e não de forças concorrentes, afigura-se até um pouco ridículo.

A guerra subversiva, enquanto unidade de tempo por mor da lassidão, é um evento insidioso, onde se procura levar o inimigo a concluir que mesmo os mais próximos, incluindo o vizinho, o amigo, os familiares podem não estar com ele e, no limite, é ele o

⁵ A guerra subversiva como a luta conduzida no interior de um determinado território, por uma parte da sua população, ajudada ou não do exterior (mas quase sempre envolvendo a componente externa), contra as autoridades de direito ou de facto estabelecidas, com vista a lhes retirar o poder e o controle sobre esse território, ou, pelo menos, a paralisar a sua acção.

⁶ O itálico é nosso.



próprio inimigo de si mesmo e da comunidade, devendo, portanto, partir ou juntar-se às forças subversivas. Dito de outra forma, chamando à colação o mais recente romance de Mia Couto:

"o inimigo é o mainato que cuida dos nossos filhos. É o funcionário que se senta ao nosso lado. O inimigo somos nós próprios que não sabemos até quando podemos resistir" (Couto, 2020: 226).

É verdade que Mia Couto não é um escritor qualquer, tem uma longa e profunda digressão sobre guerra nos seus romances, mas a sua escolha por nós não é inocente. Quer significar o quanto se ensimesmou e se tomaram por básicos os elementos nucleares da guerra subversiva, a ponto de uma boa tirada de romance os ilustrar sem mais, sem necessidade de grandes sustentáculos teóricos; como atrás já o fazia, de alguma maneira, Donatella di Cesare. Assim, a escrita, por parte de Duyvesteyn e Worrall, de um manifesto para promover a invenção da roda (ou mais provavelmente, para a desacreditar, se é que os autores a compreenderam verdadeiramente) é, no mínimo, insólito.

Os autores referem-se ainda à necessidade de pôr de lado a unilateralidade das análises de escolha racional, mais ou menos behavioristas, incluindo uma justa alusão a Clausewitz (Duyvesteyn e Worrall, 2017: 349)⁷. Uma vez mais estamos diante de uma redundância. Há muito que a estratégia, justamente para dar conta da assistemática do fenómeno bélico e da liberdade que caracteriza a acção humana, põe em jogo a arte, incluindo racionais estéticos, a intuição, o *savoir-faire* e, acima de tudo, a *sagesse*, a sabedoria prática, essa compenetração com o mundo, saber imersivo rompendo por dentro da realidade, de baixo para cima e vice-versa, fundamental para uma área que não perfaz apenas um campo de estudos, com os seus métodos e objectivos próprios, com um objecto específico e, por conseguinte, com um substrato ontológico regional, mas sobretudo é uma práxis, uma resposta muito própria das comunidades políticas face às injunções ditadas pela excepcionalidade da conflitualidade hostil, em particular da guerra.

A estratégia é a sabedoria prática ao serviço da política, naturalmente num sentido normativo, ético, prudencial, no senso de *phronesis*, que gere a conflitualidade hostil, a qual tem o seu valor de utilidade marginal na guerra, com vista não apenas a alcançar a vitória, a minorar a derrota ou a negociar um impasse aceitável, mas antes de mais fazer implodir a própria conflitualidade hostil por dentro e para sempre. No fundo, o caminho da estratégia enquanto ética do conflito, também ele motivo de meditação e debate na escola estratégica portuguesa. Pois bem, também aqui Isabelle Duyvesteyn e James Worrall pouco têm a dizer de inovador com a sua própria definição e glosa consequente em função de uma abordagem dita alargada dos estudos estratégicos. É que uma definição de estratégia não pode reduzir-se à sua parte de leão operativa, a estratégia integral, por mais importante que esta seja, e é. A estratégia integral não é a estratégia por antonomásia. A estratégia deve considerar igualmente aquilo que Jean-Paul Charnay designou por *metastratégie* (Charnay, 1990a: 188-189) (Charnay, 1990b: 213 e ss.) e

⁷ Sobre este ponto, veja-se o magnífico estudo de Alan Beyerchen (Beyerchen, 1992-93), e ainda (Engberg-Pedersen, 2015).



Lucien Poirier por *stratégique* (Poirier, 1987: 195, 199-201)⁸. A reflexão sobre a natureza da estratégia e sobre o seu intrínseco evolver, o seu enquadramento epistemológico particular (o seu modo de produção), o sentido do agir estratégico com relação aos fins políticos e aos fins supra-políticos são igualmente concreções da estratégia. Dir-se-ia que são concreções fundamentais da estratégia, sem as quais a estratégia integral não teria norte, pois não estaria ancorada na realidade integral, inteira. É por este último motivo que não nos parece de lei, *pace* os dois renomados estrategistas franceses, evocar estes conceitos para acolher as dimensões não operativas da estratégia num espectro à parte, em que a estratégia propriamente dita, a *stratégie*, diria então respeito apenas à acção estratégica e à sua envolvência directa, o ambiente estratégico. A nosso ver, isso seria dessangrar a estratégia de dimensões nucleares, não exteriores, mas interiores, basilares ao seu âmago praxista.

De resto, e com respeito à ideia da estratégia como disciplina praxista, ética do conflito, arte da prudência para além da prudência, há um ponto que no discurso de Isabelle Duyvesteyn e James Worrall ofusca pela ausência, mas capaz até de ter importantes repercussões estratégicas operacionais. Referimo-nos à relação da estratégia com o ambiente, e não apenas enquanto modelo analógico, embora com todo o cuidado, pois a guerra, lesiva de tudo, o é também do ecossistema. A estratégia pode bem configurar um modelo analógico para as campanhas ambientais, porque a sua lógica é a de racionalizar evitando a delapidação desbragada de recursos humanos e materiais. Uma frugalidade também inerente, por questões operativas e logísticas, às acções militares. Na verdade, no concernente à acção militar em si, não se trata só de otimizar recursos, fazendo mais com menos, não degradando o ambiente. O próprio instrumento armado pode ser pesado de mais para agilizar em determinados conflitos, denominados de baixa intensidade. Mas não menos importante no domínio das percepções, da estratégia declaratória é a pegada ecológica deixada, podendo essa pegada ser percepcionada como fruto de uma postura arrogante e desajeitada, alienando apoios.

Contudo, devemos ir mais longe. Se pensarmos que a estratégia age também sobre a hostilidade a haver, e que acções de aparente pura incidência ambiental são, além de um risco estratégico, quicá também uma ameaça, podendo ser motivo de uma percepção hostil, porque mesmo não sendo cogitadas e efectuadas com intenção de hostilizar um outro actor, há, no entanto, hoje a perfeita consciência dos danos (por exemplo, a corrida aos combustíveis fósseis no Ártico). Então, a estratégia como ética do conflito, visando limitar e desarmar potenciais conflitos, enquanto atitude prudencial para com o outro e para consigo mesmo, é, nesse sentido, também uma acção (ética) de abertura ao outro, com incidência ambiental directa. Porque no seu modelo de frugalidade, de racionalização, de ponderação *fronética* de recursos, ao procurar conter na justa medida ou desarmar conflitos por causa do ambiente, fá-lo por desarme de posturas ambientais agressivas, contribuindo para a ideia de casa comum.⁹

Seria bom que os internacionalistas se inteirassem do manifesto em causa para compreender, não o ponto da situação dos estudos estratégicos ou de uma renovação a

⁸ Curiosamente, o termo *stratégique* deu origem à mais importante publicação periódica com o mesmo nome dedicada à estratégia.

⁹ Estas ideias, aqui esboçadas de modo ainda embrionário, foram-nos sugeridas por Abel Cabral Couto, na sequência de uma oração de sapiência proferida por Viriato Soromenho-Marques, na sessão inaugural do ano académico do Instituto da Defesa Nacional, em 2019.



haver, mas quão enviesada está essa formulação da estratégia, de quão redutora e até redundante é, olhando antes para o que de inovador se faz nacional e internacionalmente no campo de estudos da estratégia há, pelo menos, 60 a 70 anos. O maior dos problemas para as Relações Internacionais é que perspectivas como esta, bem como a dos estudos de segurança, têm deixado cativa essas mesmas Relações Internacionais de uma compreensão não só errónea, mas também maninha e como se fosse veludo rafado, não apenas do significado dos estudos estratégicos, mas, acima de tudo da realidade da conflitualidade internacional, em especial da guerra, infelizmente ainda tão impregnada no tecido internacional.

Referências

- Beaufre, André (2004). *Introdução à Estratégia* [trad. portuguesa], Lisboa: Sílabo.
- Beyerchen, Alan (1992-93). "Clausewitz, Nonlinearity and the Unpredictability of War". *International Security*, 17:3, pp.59-90.
- Cesare, Donatella di (2021). *O Tempo da Revolta*, Lisboa: Edições 70.
- Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um curso*, 2 vols. Lisboa: IAEM.
- Couto, Mia (2020). *O Mapeador de Ausências*. Alfragide: Caminho.
- Duarte, António Paulo (2004). "Os (De)limites da Estratégia. Assomos reflexivos a propósito de um debate estratégico teórico" in Francisco Abreu e António Horta Fernandes, *Pensar a Estratégia. Do político-militar ao empresarial*. Lisboa: Sílabo, pp.123-138.
- Duyvesteyn, Isabel e Worrall, James (2017). "Global Strategic Studies: a manifesto". *Journal of Strategic Studies*, vol.40, Issue 3, pp.347-357.
- Engberg-Pedersen, Anders (2015). *Empire of Chance. The napoleonic wars and the disorder of things*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Fernandes, António Horta (2010). "A Estratégia e as Relações Internacionais". *Nação e Defesa*, nº36, pp.87-104.
- Fernandes, António Horta (2015). "O Conceito de Segurança. Um obstáculo à paz". *Relações Internacionais*, nº48, Dezembro 2015, pp.139-164.
- Gray, Colin (2010). *The Strategy Bridge: theory for practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Gventer, Celeste Ward, Jones, David Martin e Smith, MLR (2015). "Deconstructing Counter-Insurgency: COIN discourse and the devaluation of strategy". *Cambridge Review of International Affairs*, 28:3, pp.348-372.
- Hart, Basil Liddell (1991). *Strategy*. New York: Penguin.
- Heuser, Beatrice (2013). *Penser la Stratégie de l'Antiquité à nos Jours* [trad. francesa]. Paris: Picard.



Santiáñez, Nil (2018). *Wittgenstein's Ethics and Modern Warfare*. Waterloo, Ontario: Wilfrid Laurier University Press.

Santiáñez, Nil (2020). *The Literature of Absolute War. Transnationalism and World War II*. Cambridge: Cambridge University Press.

CARL SCHMITT E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS - ATUALIDADE E POSICIONAMENTO TEÓRICO

BERNARDO CALHEIROS

bernardo.calheiros@gmail.com

Mestre em Estratégia e Licenciado em Relações Internacionais. Curso de Defesa Nacional e Curso de Estudos Avançados de Geopolítica. Foi Diretor de Serviços das Relações Bilaterais no Ministério da Defesa Nacional. Foi consultor das empresas Gaporsul e Kyron Consultores. Fez parte da Direção do Instituto Lusíada de Cultura. Atualmente, é técnico superior da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional e doutorando em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia na UAL (Portugal). É investigador do *Observare*. Pertence aos órgãos sociais da Fundação Luso Africana para a Cultura.

Resumo

Carl Schmitt (1888-1885) é um dos grandes ausentes da universidade em Portugal. Podemos até afirmar que Portugal constitui uma das mais áridas paisagens existentes em terras europeias em matéria de estudos schmittianos (embora seja devida uma referência, entre outros, ao Prof. Alexandre Franco de Sá, principal divulgador e tradutor da sua obra no nosso País). Autor de uma obra polifacetada, influenciou diversas disciplinas – direito constitucional e internacional, ciência política, história das ideias, filosofia política e teologia política – bem como as relações internacionais e sua história, geopolítica e polemologia. Rompendo paradigmas, deixou-nos uma obra “heterodoxa” (Odisseos e Petito, 2007, p. 11), onde a intuição sobre o conceito do político tem natural destaque; mas foi também um homem que viveu num momento perigoso, em quase permanente estado de exceção, que sofreu tentações e desilusões, que foi julgado pelas autoridades e, mais severamente, pelas pessoas. Sobretudo pelos seus pares. A adesão momentânea ao III Reich esteve na base da sua demonização e exclusão da universidade (Balakrishnan, 2006, p. 27), ele que era um conservador católico e uma das figuras centrais do movimento da “Revolução Conservadora” (Mohler, 1993, p. 661), tendo até, durante a República de Weimar, procurado evitar que Hitler alcançasse o poder.

Neste artigo vamos-nos centrar no contributo de Carl Schmitt para as relações internacionais. Mas porquê falar nele agora? Porque não podemos deixar de relevar – concorde-se ou não – o seu conceito do político; porque consideramos que algumas das suas teorizações – caso do *partisan* ou do grande espaço – são importantes para a compreensão do momento que vivemos, nomeadamente a respeito do sistema internacional em mudança, ajudando-nos a perceber o aparecimento dos novos Estados-civilização e o conceito de democracia iliberal; finalmente, porque obras como “O Nomos da Terra” deveriam integrar o *canon* das leituras obrigatórias da disciplina das Relações Internacionais.

O seu percurso é conhecido, sobretudo nas vertentes mais polémicas. Em jeito de introdução, faremos um rápido excursão pela sua vida, enquadrando a evolução pessoal nas grandes tendências do século. Depois, procuraremos analisar alguns aspetos centrais da sua obra, que constituem contributos relevantes para o estudo das relações internacionais. Analisaremos a atualidade do seu pensamento, procurando provar – é essa a nossa ambição – tratar-se de um autor “moderno” e importante para compreender a atualidade, devendo ser referência obrigatória na disciplina das relações internacionais.

Palavras-chave

Amigo/Inimigo, realismo, decisão, grande espaço, Estado, guerra

Como citar este artigo

Calheiros, Bernardo (2021). Carl Schmitt e as Relações Internacionais - Atualidade e posicionamento teórico. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.10>

Artigo recebido em 3 Agosto 2020 e aceite para publicação em 19 Fevereiro 2021





CARL SCHMITT E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS - ATUALIDADE E POSICIONAMENTO TEÓRICO

BERNARDO CALHEIROS

Uma vida atribulada

Poucos autores foram tão enaltecidos, e vilipendiados, como Schmitt. Acusam-no alguns de, com a sua crítica do liberalismo de Weimar, ter contribuído para a ascensão de Hitler ao poder, tendo-se tornado no “jurista da coroa” do novo regime; outros, olhando sobretudo para a sua revolucionária intuição sobre o conceito do político, realçam antes os seus múltiplos contributos para diversas ciências.

Carl Schmitt não teve um percurso irrepreensível, mas não foi o *kronjurist* do regime¹. É preciso contextualizá-lo, no tempo e no espaço, num período particularmente conturbado (atravessando duas guerras mundiais) e numa Alemanha que foi derrotada e esmagada consecutivamente.

Nascido em 1888, em Plettenberg, católico, cedo envereda pelo Direito e pela docência universitária. No período entre guerras as consequências de Versailles fazem-se sentir na economia e na sociedade, onde o desemprego e a inflação atingem números quase irreais. É o tempo da desmilitarização e dos combates entre Corpos Francos e *spartakistas* que trazem à Alemanha um clima de guerra civil, sendo que Schmitt se aproxima da “Revolução Conservadora”. Contudo, a sua crítica do liberalismo, a opção teórica pelo decisionismo e pelo conceito de legitimidade em detrimento do de legalidade, bem como a apologia do defensor da Constituição, vão atrair a atenção dos meios nacional-socialistas em ascensão. Inscreve-se no partido (em 1933, ano da ascensão ao poder, motivando acusações de oportunismo) e ascende nos meios universitários a lugares de direção. Contudo, mais do que simpatia pelo ideal nazi, Schmitt adere ao regime pela sua “preocupação pela ordem” (Hirst, 2011: 20). As suas teorias, contudo, não agradam às SS², sendo expulso do partido em 1936 (Brown, 2007: 63) e optando por demitir-se dos seus cargos universitários de direção para dedicar-se à cátedra na Universidade de Berlim³. Finda a guerra, é libertado depois de interrogado pelas forças

¹ “Homem de alta cultura, não podia ser um hitleriano e nunca o foi. Mas, doutrinário de direita, nacionalista, cheio de desprezo em relação à República de Weimar de que analisou implacavelmente as contradições e a agonia, interpretou como jurista a chegada de Hitler ao poder” (Aron, 2003: 650).

² No jornal das SS, *Das schwarze korps*, surgem críticas bastante ameaçadoras (Freund, 1978: 7)

³ Adeel Hussain e Armin von Bogdandy consideram que “o Estado pode até ter sido a principal razão para o ceticismo do partido nazi em relação a Schmitt. A ênfase que punham no movimento popular (*Volksbewegung*) não correspondia ao ponto de vista mais estatista de Schmitt” (2018: 19).



aliadas. Escreve, sobre esta experiência, *"Ex Captivitate Salus – Memórias de 1945-47"* (1950).

Há diferentes fases no pensamento de Schmitt. Poderíamos distinguir três: numa primeira, no período entre guerras, abarca temas de Ciência Política e Direito Constitucional⁴. O jovem professor é já um estatista assumido, um realista político defensor do Estado-nação. Não se integra, contudo, na tradição positivista alemã⁵, centrando-se na crítica do liberalismo e na denúncia da neutralidade e despolitização do Estado. A sua produção teórica é muito influenciada pela teologia política, dando ainda grande relevo à *decisão*, bem como à dicotomia legalidade vs. legitimidade. Nesta fase, teoriza "O Conceito do Político"⁶. Depois de 1933, num segundo período, sofre a atração do regime nacional-socialista e produz as suas obras mais polémicas: "Estado, Movimento e Povo" (1933) e "O Führer protege o Direito" (1934). Mas depressa se desilude, iniciando uma terceira fase dedicada à reflexão sobre as relações internacionais, onde produzirá vasta obra de que se destacam, entre outros títulos importantes, "O Nomos da Terra no Direito de Gentes do «Jus Publicum Europaeum»" (1950) e "Teoria do Partisan" (1963). A sua heterodoxia face à escola realista torna-se mais evidente, ao adotar uma visão sistémica marcada pelo estudo das instituições e o recurso à história, que o levam a alguns paralelismos com as teorias institucionalista e até construtivista.

Morre em Plettenberg, em 7 de abril de 1985, na residência que apelidara de San Casciano, terra onde morreu Maquiavel, mas também nome de um Santo que, no século IV, é morto pelos seus alunos com as penas com que transcreviam as lições. Schmitt morre triste, sentindo-se injustiçado.

Uma revolução científica

Schmitt, inscreve-se na tradição do realismo político europeu. Na linha de grandes pensadores como Tucídides (460 a.c.-400 a.c), Marsílio de Pádua (1275-1342), Nicolau Maquiavel (1469-1527), Jean Bodin (1530-1596) e Thomas Hobbes (1588-1679), Schmitt é o último dos clássicos, influenciando autores como Hans Morgenthau (1904-1980), Raymond Aron (1905-1983), Julien Freund (1921-1993) ou Eric Voegelin (1901-1985), entre tantos outros.

Independentemente das etiquetas⁷, a sua teorização do político (do fenómeno político) está na origem de uma revolução científica essencial para compreendermos o mundo em que vivemos. O novo paradigma apresenta-se sob a forma do critério do político: a dicotomia amigo/inimigo.

⁴ As principais obras deste período serão, porventura: "Romantismo Político" (1919), "A Ditadura" (1921), "Teologia Política" (1922), "Catolicismo Romano e Forma Política" (1923), "O Conceito do Político" (1927), "Teoria da Constituição" (1928), "O Defensor da Constituição" (1931), "Legalidade e Legitimidade" (1932).

⁵ Logo na primeira frase de "O Conceito do Político" refere que: "O conceito de Estado pressupõe o conceito do político".

⁶ Benno Teschke, um teórico da escola marxista das relações internacionais, vê nesta teorização de Schmitt, "a tentativa de definir o político em termos de um agrupamento amigo/inimigo, existencialista, ontológico e agonal, serviu o propósito de unir uma fragmentada sociedade industrial democrática de massas numa comunidade homogênea contra as ameaças externas e para resgatar o direito de fazer a guerra da Alemanha de Weimar" (Teschke, 2011: 187).

⁷ "As posições schmittianas são uma recusa das fronteiras académicas" (Pasquier, 2018: 57), sendo que os seus seguidores se integram nas mais diversas escolas teóricas.



Em “O Conceito do Político” (1927), mostrará que, tal como a ética surge da contraposição entre o bem e o mal, e a estética fundamenta-se na dicotomia entre o belo e o feio, a política tem como critério a oposição amigo/inimigo. É esta oposição que permite concluir estarmos perante um fenómeno político. Schmitt rejeita aqui o positivismo, ao declarar o primado do político sobre o Estado, na medida em que considera que o conceito de Estado pressupõe o conceito do Político. Schmitt, aliás, coloca sempre o Estado em perspetiva, nunca esquecendo tratar-se de uma construção histórica, feita por homens, que a qualquer momento poderá ser substituída por outra forma de organização do poder. Também, contrariamente às correntes normativistas, duvida da viabilidade do ideal humanista liberal conducente a um futuro governo mundial.

Refira-se, contudo, que o inimigo é sempre um inimigo público, não um inimigo privado. Esta inimizade política existe entre Estados, não sendo uma inimizade absoluta. O inimigo é considerado um *justus hostis*, não um *inimicus*. É um adversário que se respeita, que tem os mesmos direitos e com o qual poderemos negociar a paz, pois, sendo o conflito regulado pelo Direito e de acordo com as leis da guerra (vigentes desde a Paz de Vestefália), o seu objetivo é sempre o regresso à normalidade, à paz.

O sistema vestefaliano dos Estados encontrou esta forma de controlar a guerra e limitar-lhe os efeitos, tornando-a, segundo Schmitt, parecida com um duelo⁸. Pelo contrário, nas guerras de religião, nas guerras civis, ou nas “guerras justas” (ou humanitárias), este inimigo é considerado um *inimicus*, um inimigo absoluto sob o ponto de vista moral, com todas as implicações que isso traz.

O realismo heterodoxo de Schmitt leva Alessandro Colombo (2007: 22) a considerá-lo como representante do “institucionalismo realista”⁹. Antes, era o expoente máximo do “Decisionismo”: é *soberano quem decide do estado de exceção*, sendo que Benno Teschke chama a atenção para “a sua mudança de posição durante os anos 30, do decisionismo político para o *concrete-order-thinking*” (2011: 191)¹⁰.

A crença na centralidade do Estado-nação como ator privilegiado (que não único) das relações internacionais, será abalada quando percebe que este modelo, que persistiu durante séculos, iniciou a sua decadência no final do século XIX, recebendo novo golpe com o Tratado de Versailles, que dita uma era de neutralizações onde o poder é disputado por outros atores e o conceito de soberania perde relevância. A tendência acentua-se depois da II Guerra Mundial.

Chantal Mouffe, autoproclamada “schmittiana de esquerda”, lembra que a dicotomia amigo/inimigo se aplica também ao conflito político interno, defendendo que isso pode acontecer mesmo no seio de uma democracia liberal, onde o debate democrático só pode ser concebido como “consenso conflitivo”, dado que “o adversário é em certo sentido um inimigo, mas um inimigo legítimo em relação ao qual existe um terreno em comum. Os adversários lutam uns contra os outros, mas não questionam a legitimidade das suas posições respetivas. Compartem uma lealdade comum aos princípios ético-políticos da

⁸ Vide, Carl Schmitt, “*Teoria del Partisano*”, p. 57.

⁹ Também Alain de Benoist (2007: 142), afirma que “em 1934, no momento em que abandona em parte o seu antigo decisionismo para se juntar a um ‘pensamento da ordem concreta’ (*konkretes Ordnungsdenken*) [...] se aproxima do institucionalismo de Maurice Hauriou ou de Santi Romano”.

¹⁰ O *concrete-order thinking* afirma que “todas as ordens legais são ordens territoriais concretas, fundadas num ato constitutivo originário de apropriação da terra” (*op. cit.*: 193).



democracia liberal” (Mouffe, 2011: 15). A autora tem, no entanto, o cuidado de usar a expressão “em certo sentido”, e faz bem, já que Schmitt renegaria esta afirmação. A própria autora o reconhece ao afirmar que, para Schmitt, este adversário não passa de um competidor ou um companheiro que debate (*op. cit.*: 16)¹¹.

Terra e Mar/Land und Mer. *Eine Weltgeschichtliche Betrachtung* (1942)

Nesta obra marcadamente geopolítica, Schmitt contrapõe duas realidades: a Terra, espaço localizado e organizado pelo Direito (o ‘Nomos da Terra’), demarcado por fronteiras entre Estados soberanos que se respeitam e cujas disputas são reguladas pela Lei; e o Mar, espaço imenso, livre e sem fronteiras, que o Direito não consegue regular (nessa fase inicial das apropriações pelos Estados europeus de terras no ultramar), o que condiciona a forma de fazer a guerra.

Como refere, “as grandes transformações históricas costumam, na verdade, ir acompanhadas de uma mutação da imagem do espaço”. A maior “revolução espacial” foi levada a cabo nos séculos XVI e XVII por portugueses e espanhóis, e depois holandeses e britânicos, que vão dar um sentido ao espaço com as linhas de demarcação dos respetivos territórios. Primeiro com o Tratado de Tordesilhas, entre potências católicas e arbitrado pelo Papa, mas depois contestado pelas potências protestantes e pela intervenção da Inglaterra, o que vai garantir a liberdade dos mares. Conforme afirma Sir Walter Raleigh (1552 ou 1554-1618): “quem domina o mar, domina o comércio mundial, e a quem domina o comércio mundial pertencem todas as riquezas do mundo e o próprio mundo” (Schmitt, 1952: 90).

Esta dicotomia terra/mar conduz a formas distintas de fazer a guerra, sendo a primeira regida pelo Direito e a segunda (numa fase inicial) desregulada. Nesta última, o inimigo não é já visto como um *justus hostis* mas como um *inimicus*, daí derivando guerras sem quartel – mesmo entre potências europeias, mas só no mar e nos territórios do ultramar – onde é permitido arruinar o comércio do “outro”, com todas as implicações para as populações. A terra, no entanto, acaba por se apropriar do mar, legislando sobre a distinção entre figuras como o pirata e o corsário, sendo que este último é legitimado por estar mandatado por um Estado.

A revolução industrial irá finalmente “mudar a relação do homem com o mar” (*op. cit.*: 103) e este é o segredo do domínio inglês sobre os oceanos.

Na oposição entre Terra e Mar, Schmitt dá natural primazia à Terra, ao elemento telúrico onde existe um *nomos*, uma ordem. Contudo, não esquece que três quartas partes do globo são compostas pelo elemento líquido e que, conseqüentemente, o mar pode cercar a terra. Cita, aliás, a obra do Almirante Castex (1878-1968), “*O mar contra a terra*”, explicando que o mar pode bloquear estrategicamente a terra, cortando-lhe os meios de aprovisionamento.

Interessante também a referência ao Almirante Mahan (1840-1914), um norte-americano, que desenvolvera a teoria de que a “grande ilha” não é já a Inglaterra, mas os EUA, a verdadeira potência mundial (*op. cit.*: 107). Estamos perante o ocaso do

¹¹ Vide ainda “O Conceito do Político” (Schmitt, 2015: 54).



poderio europeu. Àquilo que era um *pluriversum* de potências europeias, sucede um *universum* dominado pela potência global, os EUA.

Mas, também em “Terra e Mar”, Schmitt fala-nos de uma nova revolução espacial: o surgimento do espaço aéreo como espaço estratégico, com características semelhantes ao mar. Acredita que “o avião mudou a natureza da guerra e da estratégia militar ao desafiar os conceitos espaciais tradicionais da guerra, especialmente a ideia de ‘teatro de guerra’ e de ‘frente’, e até a distinção entre guerra terrestre e guerra naval, bem como as regras que as regem” (Dean, 2007: 253).

Uma revolução planetária: O fim do sistema de Estados vestefaliano e os Grandes Espaços (*Grossraum*)

Uma das suas obras mais relevantes para as relações internacionais é “O Nomos da Terra no Direito de Gentes do *Jus Publicum Europaeum*” (1950). Muito marcada pela geopolítica, teoriza o fim do sistema de Estados vestefaliano¹², anunciando o aparecimento de uma nova ordem internacional norte-americana, que considera poderia ser contrariada através do conceito de grandes espaços (*Grossraum*). Estas conclusões fundamentam-se na análise histórica da ordem internacional desde o fim da *Respublica Christiana*, passando pelo advento do Estado-nação, sua generalização e decadência, até ao atual sistema internacional, o que conduz a uma proposta para o reequilíbrio de poderes e a restauração de um *pluriversum* de potências na ordem internacional.

O Estado-nação vestefaliano, caracterizando-se pela soberania, é uma entidade política independente, que interage com os outros Estados no plano internacional em condições de igualdade definidas pelo direito (o *Jus Publicum Europaeum*). Este é o seu quadro de referência, sendo Schmitt, defensor do Estado soberano, um realista convicto do ponto de vista ontológico (Odysseos, 2007a: 124).

Contudo, com o fim da I Guerra Mundial, a Sociedade das Nações e a criminalização do vencido¹³, o Estado-nação deixa de conseguir responder aos grandes desafios da modernidade. Surge, então, um novo direito internacional, no qual “Schmitt vê o Pacto Briand-Kellog de 1928 como representando um passo mais na tentativa de Washington para estabelecer a sua hegemonia global” (Mouffe, 2007: 149), que se concretizará no pós-II Guerra Mundial. Este estará na base do novo sistema internacional, fundado na ideologia humanitária liberal e tendo como instrumento de salvaguarda o conceito de “guerra justa”.

Perante um Estado-nação em mutação, Schmitt considera que este vai evoluir através da cedência de soberania a favor do grande espaço (*Grossraum*), que englobará os Estados pertencentes a uma determinada cultura ou civilização e assegurará as principais funções que aquele detinha. O sistema internacional deixaria de ser um *universum* marcado pela hegemonia norte-americana e retomaria a sua condição de *pluriversum*, tendo como atores principais os diversos grandes espaços, cada um deles dirigido por um Estado-diretor. Para a teorização deste novo conceito, inspira-se na Teoria Monroe

¹² Que se inicia com a Sociedade das Nações (que limita a soberania dos Estados), bem como com o Pacto Briand-Kellog e a proibição do recurso à guerra.

¹³ O Tratado de Versailles, no artigo 227, procede à criminalização do Kaiser Guilherme II, que terá de abdicar do Trono.



(1823), que tem os EUA como potência dominante. Na Europa, esse papel de centro geopolítico caberia à Alemanha como principal potência europeia¹⁴, assim como a União Soviética teria no centro a Rússia. Pretende-se, desta forma, acabar com a ingerência das outras potências no continente europeu.

Schmitt recupera, aliás, o conceito de império (*Reich*) como alternativa aos modelos federal e confederal, mas sublinhando que “o *Grossraum* não se deverá confundir com o *Reich*, cuja missão é apenas a de organizar o ‘grande espaço’ e de o proteger de qualquer intervenção exterior. Em definitivo, admite que os ‘impérios’, e já não as nações, poderão tornar-se nos principais atores das relações internacionais, ao mesmo tempo que avisa contra uma simples extensão mecânica da ideia de soberania nacional à dimensão do *Grossraum*” (Benoist, *op. cit.*: 146). Os Estados não vão necessariamente desaparecer, pois “uma certa organização territorial é preservada; mas, sobre a questão política essencial, a que define a soberania política, propriamente dita, ou seja a faculdade de decidir quem é o inimigo, a competência é deslocada para um nível superior, o do *Reich*. A linha de partilha entre amigo e inimigo passa a ser entre grandes espaços e não entre Estados” (Pasquier, 2018: 62).

Paralelamente, Schmitt refere a importância geopolítica do surgimento de “novos espaços” e da corrida aos mesmos pelas grandes potências. “A corrida dos físicos, técnicos e cosmonautas modernos está determinada pela questão sobre quem dominará os novos espaços incomensuráveis”, em primeiro lugar a fronteira aérea, do cosmos, e depois todas as outras por explorar sob os oceanos (Schmitt, 1962: 57). Prevê o reaparecimento da figura do pirata, hoje uma realidade, e podemos até conceber o surgimento do pirata espacial (que poderá não tardar a aparecer). Novo domínio particularmente importante é o ciberespaço, onde vamos encontrar um inimigo irregular – o pirata informático – que frequentemente não tem um carácter telúrico e não obedece a quaisquer regras.

Com a teoria dos grandes espaços, Schmitt afasta-se dos pressupostos do realismo clássico e aproxima-se do realismo sistémico. O estudo das relações internacionais, depois da I Guerra Mundial, deixa de se centrar nos Estados, passando a atender a realidades mais vastas ao nível dos sistemas, e à apropriação do político por atores não-estatais, que se aproveitam da fraqueza do Estado. Aqui Schmitt mostra a sua originalidade, quando fala nas novas instituições e atores políticos, e se dedica a uma análise histórica das relações internacionais que vai identificar o Estado-nação como uma entidade em profunda transformação.

Em suma, “ao *Nomos* de Schmitt tem de ser atribuído o seu lugar de direito, lado a lado com outros grandes clássicos, como um dos textos fundadores das Relações Internacionais, corrigindo a não historicidade da disciplina” (Odysseos, 2007b: 8).

¹⁴ É um conceito que nada tem a ver com as propostas de Karl Haushofer (1869-1946) sobre as Pan-regiões e os Estados-Diretores, muito tributárias das teorizações do *Lebensraum*.



Polemologia: as novas formas de guerra, a figura do *Partisan* e do terceiro excluído

No antigo Direito das Gentes (o *jus publicum europaeum*), os Estados tinham idêntico estatuto jurídico, sendo a guerra concebida como uma atividade em que estes se digladiavam soberanamente em defesa dos seus direitos. O inimigo era visto como um *justus hostis*, tendo direito a defender os seus interesses¹⁵.

A paz de Versailles, pondo fim ao *jus publicum europaeum*, inaugura um novo direito internacional ditado pelos EUA, que terá graves implicações no respeitante à guerra:

determinando as relações entre os Estados, o antigo direito das gentes (*jus publicum europaeum*) que, na época do tratado de Vestefália, pôs fim às guerras religiosas, concebia a guerra como uma guerra em que cada beligerante era autorizado a fazer valer o seu direito: *justus hostis* (inimigo justo, isto é, legítimo), e não *justa causa* (causa justa). Foi isso que permitiu conter a guerra dentro de certos limites, donde a importância do *jus in bello*. A guerra discriminatória, ressuscitando a «guerra justa» da Idade Média, é uma guerra em que o *jus ad bellum* prevalece, pelo contrário, sobre o *jus in bello*. O inimigo não é mais um adversário que, noutras circunstâncias, poderia muito bem tornar-se um aliado. Ele é agora um inimigo absoluto. Demonizado, criminalizado, considerado uma figura do mal, é um inimigo da humanidade, que deve não apenas ser derrotado, mas erradicado (Benoist, 2011: s/p).

Esta evolução da guerra produz conceitos novos. Lembra Schmitt que as partes intervenientes nas “guerras humanitárias” do século XX e XXI, consideram-se defensoras de uma “justa causa” e, portanto, de forma maniqueísta, veem no adversário um representante do mal, um *inimicus* existencial que urge destruir. “A tentativa de ver a intervenção militar internacional como uma ação de polícia está [...] ligada a uma remoralização fundamental da guerra e à emergência de uma nova espécie de guerra total discriminatória” (Dean, 2007: 254).

A tentativa de impor aos Estados a renúncia à guerra (como pretendido pela SDN e pela ONU) acabou com o conceito de guerra *em forma* (regulada pelo Direito) e fez surgir uma realidade onde o conflito se encontra desregulado, sendo tendencialmente mais perigoso e letal. A “guerra justa” transforma-se numa guerra contra causas “injustas”, desumanas, maléficas e que têm, portanto, de ser eliminadas¹⁶.

Em “*A Teoria do Partisan*” (1963), analisa algumas características desta nova forma de guerra, nomeadamente a figura do *partisan*, que contesta o monopólio estatal da violência legítima e constitui-se como combatente irregular (mas dotado de caráter telúrico, o que o diferencia do terrorista internacional)¹⁷. É muito importante esta caracterização do *partisan*, dotado de natureza política e lutando, de forma irregular e

¹⁵ Afirma Bohdana Kurylo que, “contrariamente a encorajar a guerra entre estados, Schmitt defende que a violência política não pode ser justificada senão quando for em resposta a uma ameaça ao ‘way of life’ de um grupo” (2016: 4).

¹⁶ Para uma defesa do modelo de “guerra justa” e uma crítica a Schmitt, vide Chris Brown, *op. cit.*

¹⁷ Para Schmitt (1966: 34), o *partisan* identifica-se segundo “quatro critérios – irregularidade, mobilidade acentuada, intensidade do *engagement* político e caráter telúrico”.



assimétrica¹⁸, por um território, o que o distingue do revolucionário e do terrorista, ambos desterritorializados, tendo o mundo como campo de ação e não aceitando a existência de limites à violência. Entre os *partisans*, encontramos os membros das guerrilhas contra Napoleão, mas também os combatentes das “guerras de libertação” como a de Cuba ou Argélia, sendo que Schmitt cita ainda o caso da OAS¹⁹ e do General Salan; já os terroristas internacionais, como a al Qaeda ou o Daesh, entram no domínio da inimizade absoluta²⁰.

No entanto, Schmitt não os considera meros criminosos, dado terem um caráter político e a convicção de travarem uma guerra de resistência face a um inimigo mais poderoso. O resultado da sua ação constitui um crime, mas um crime político (Benoist, op.cit.: 99).

O *partisan* atua frequentemente em guerras por procuração, a favor de terceiros. Schmitt traz, assim, à colação a obra de Rolf Schroers (1919-1981), “*Der Partisan*”²¹ e a figura do “terceiro interessado”, justificando aqui uma citação mais longa:

No seu livro sobre o *Partisan*, Rolf Schroers [...] fala do terceiro interessado. É um termo exato. Este terceiro interessado não é uma qualquer figura banal [...]. Pertence antes, essencialmente, à situação do *partisan* e, por conseguinte, também à sua teoria. O terceiro poderoso não fornece apenas as armas e as munições, o dinheiro, a ajuda material e os medicamentos necessários, mas procura também uma espécie de reconhecimento político, necessário ao *partisan* que luta de maneira irregular para não se desqualificar como o assaltante ou o pirata e para não cair no apolítico, que é idêntico neste caso ao criminoso. A longo prazo, o irregular tem de legitimar-se com o regular. Para que isto aconteça não há senão duas possibilidades: o reconhecimento por parte de uma força regular já existente ou a conquista de uma nova regularidade pela própria força. É uma alternativa dura.

O *partisan* perde o seu terreno na medida em que se motoriza. Ao mesmo tempo aumenta a sua dependência dos meios técnico-industriais de que necessita para a sua luta. O poder do terceiro interessado cresce cada vez mais, até que chega a alcançar dimensões planetárias. Parece, pois, que todos os aspetos do *partisanismo* que considerámos até agora estão subjugados pelo todo-poderoso aspeto técnico (Schmitt, 1966: 105).

Nesta obra, resultante de um encontro com Schmitt em 1955 (Müller, 2006, s/p), Rolf Schroers “faz do *partisan* a última incarnação da autonomia num mundo que está crescentemente regulado pela burocracia e pela tecnologia”, embora o autor avise que o envolvimento do *terceiro interessado* pode instrumentalizá-lo, levando, assim, à ‘moral death’ do *partisan* (*idem*). Assistimos a isso em diversos conflitos em África e no Médio Oriente e, hoje em dia, com as *proxy wars* e a utilização crescente das Companhias Militares Privadas.

¹⁸ A “assimetria reside na oposição de dois adversários que dispõem de meios e capacidades totalmente desequilibrados” (Tomé, 2004: 165).

¹⁹ *Organisation Armée Secrète*.

²⁰ Gary L. Ulmen, in “*Partisan warfare, terrorism and the problem of a new nomos of the earth*”, advoga que, havendo uma distinção entre o *partisan* e o terrorista, torna-se necessária uma “Teoria do Terrorista”.

²¹ Rolf Schroers, 1961, “*Der Partisan; ein Beitrag zur politischen Anthropologie*”, Colónia, Kiepenheuer & Witsch (citado por Schmitt em *Teoria del Partisano*: 105).



Conclusão: o regresso de Schmitt

Carl Schmitt deu um grande contributo para a teorização das relações internacionais. O conceito do Político identificou a relação existencial amigo/inimigo como seu critério. Contudo, está longe de ser um defensor da guerra e da violência na política. Pelo contrário, Schmitt é um amante da ordem e, como tal, espera sempre que ao estado de exceção suceda um regresso à normalidade constitucional. Mas é importante ter presente que, por muito pacifistas que sejamos, podemos sempre ser designados unilateralmente como inimigos e, nesse caso, não há como o evitar.

Os que o acusam de defender a ditadura, porque escreveu um livro com esse título, decerto não o leram. O seu modelo é claro e inspirado na ditadura comissarial romana, em que, em caso de exceção, é nomeado um decisor com poderes alargados destinados a repor a ordem e que, uma vez concretizado esse objetivo, devolve esses poderes para o regresso à normalidade.

Fundamental, também, a sua explicação do fim do predomínio estatal baseado no *Jus Publicum Europaeum* e sua substituição por um novo sistema internacional democrático-liberal tendo como ideal a futura unidade do mundo. A substituição do *pluriversum* anterior por um *universum* centrado na única superpotência: os EUA. Este ideal, que teve uma grande aceitação a seguir à guerra, parecia ter sido adotado por todo o mundo no pós-Guerra Fria. Contudo, diversas potências começam agora a pôr em causa esse ideal, que consideram beneficiar apenas o Ocidente e, em particular, os EUA.

Schmitt, face a essa realidade, propunha já a edificação de uma ordem internacional baseada nos grandes espaços e inspirada na Doutrina Monroe. O regresso a um *pluriversum* gerador de estabilidade no sistema internacional. Uma nova ordem mundial. Aliás, nessa linha, algo de novo está a surgir em países como a China, Rússia, Índia ou Turquia, que clamam por um novo sistema multipolar baseado em grandes espaços, onde a matriz liberal não terá já validade universal²². A própria construção europeia obedece de alguma forma a esta lógica embora, à semelhança dos EUA, no respeito pela matriz democrática liberal.

Schmitt faz-nos perceber que a globalização, embora centrando-se no livre comércio internacional, não traz o fim da guerra. Bem pelo contrário, o ideal de unidade do mundo leva à neutralização do Estado, criando outro tipo de divisões suscetíveis de alcançar um grau de inimizade em que, não existindo já o Direito das Gentes europeu, poderão conduzir a confrontações muito mais violentas, semelhantes à guerra civil. As guerras não têm, de facto, desaparecido e temos, aliás, assistido à sistemática criminalização do vencido e à criação de tribunais penais internacionais de legitimidade bastante duvidosa.

No domínio da Polemologia, Schmitt deixa-nos também conceitos fundamentais: o de *partisan*, e a ideia do regresso à “guerra justa”. Importante também a referência ao terceiro interessado, ajudando-nos a perceber as guerras por procuração e os novos tipos de guerra irregular moderna, e a entender fenómenos como o 11 de setembro e o conceito de “Eixo do Mal”. Compreendemos melhor o estado de exceção permanente em

²² Exemplificado pelo caso russo, onde “o entendimento iliberal da democracia está claramente articulado na noção de ‘Democracia Soberana’ de Vladislav Surkov” (Lewis, 2017: 14).



que vivemos e que se vai eternizando, com as missões militares a assumirem características de operações de polícia. Finalmente, a teorização sobre os novos espaços estratégicos dá-nos uma espantosa análise prospetiva sobre a atual corrida à militarização do espaço – seja o sideral ou o cibernético – e à exploração das profundezas marinhas.

O contributo de Schmitt para o estudo das relações internacionais é enorme. Concorde-se ou discorde-se do seu pensamento, não é mais possível continuar a ignorar o papel de primeiro plano que lhe cabe na produção teórica desta ciência.

Referências

Aron, Raymond (2003). *Mémoires*. Paris: Robert Laffont

Balakrishnan, Gopal (2006). *L'Ennemi. Un portrait intellectuel de Carl Schmitt*. Paris: Éditions Amsterdam

Benoist, Alain de (2011). *L'Actualité de Carl Schmitt, blog des Amis d'Alain de Benoist*, disponível em <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/alaindebnoist/pdf/cs-sezession.pdf>

Benoist, Alain de (2007). *Carl Schmitt Actuel. Guerre «Juste», Terrorisme, État d'Urgence, «Nomos de la Terre»*. Paris: Éditions Krisis

Benoist, Alain de (2007). Global terrorism and the state of permanent exception. The significance of Carl Schmitt's thought today. In Odysseos, Louiza, and Petito, Fabio, 2007, *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*. London and New York: Routledge

Brown, Chris (2007). From humanized war to humanitarian intervention. Carl Schmitt's critique of the Just War tradition. In Odysseos, Louiza, and Petito, Fabio, 2007, *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*. London and New York: Routledge

Colombo, Alessandro (2007). *The 'realist institucionalism' of Carl Schmitt*, in Louiza Odysseos e Fabio Petito (Coord.), *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*. London and New York: Routledge

Cumin, David (2005). *Thalassopolitique. Carl Schmitt et la Mer*. Stratist.org, disponível em http://www.institut-strategie.fr/PN7_Cumin.html

Dean, Mitchell (2007). *Nomos. Word and Myth*. In Odysseos, Louiza, and Petito, Fabio, 2007, *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*. London and New York: Routledge

Demandt, Alexander (2016). *Carl Schmitt's Concept of the State and the 'Enemy'*, in Harle, Vilho (Coord.), *European Values in International Relations, Bloomsbury Publishing*, págs. 80 a 90, disponível em: <https://books.google.pt/books?id=QknqDAAAQBAJ&pg=PA85&lpg=PA85&dq=konrad+lorenz+schmitt&source=bl&ots=-phe3IFyEg&sig=ACfU3U2tJyFBCcrTaYnsSyTdAyCYEhAKxA&hl=pt-PT&sa=X&ved=2ahUKEwjPk->



Hp7MvnAhUEyIUKHYUBDt0Q6AEwAHoECACQAQ#v=onepage&q=konrad%20lorenz%20schmitt&f=false

Dunne, Tim, Kurki, Milja, Smith Steve (2013). *International Relations Theory. Discipline and Diversity*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Elden, Stuart (2010). Reading Schmitt geopolitically, *Radical Philosophy*, disponível em https://www.radicalphilosophyarchive.com/issue-files/rp161_article2_readingschmittgeopolitically_elden.pdf

Freund, Julien (2020). *Le Politique ou l'art de designer l'ennemi*. Paris: Éditions La Nouvelle Librairie

Freund, Julien (1978). *Vue d'Ensemble sur l'Oeuvre de Carl Schmitt*. Genève: Revue Européenne des Sciences Sociales, Tome XVI, nº 44

Hirst, Paul (2011). El decisionismo de Carl Schmitt, in *El desafío de Carl Schmitt*, de Chantal Mouffe (compiladora). Buenos Aires: Prometeo Libros

Hussain, Adeel, Bogdandy, Armin von (2018). *Carl Schmitt's International Thought and the State*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, MPI Research Paper Series, nº 2018-34,

Kervégan, Jean-François (2011). Carl Schmitt y la 'unidad mundial', in *El desafío de Carl Schmitt*, de Chantal Mouffe (compiladora). Buenos Aires: Prometeo Libros

Kurylo, Bohdana (2016). *Russia and Carl Schmitt: the hybridity of resistance in the globalized world*, Palgrave Communications, obtido em: [nature.com/articles/palcomms201696.pdf](https://www.nature.com/articles/palcomms201696.pdf)

Lewis, David (2018). *Carl Schmitt in Moscow: Counter-Revolutionary Ideology and the Putinist State*, ORE Open Research Exeter, University of Exeter, obtido em: ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10871/32583/carl%20in%20Moscow.pdf?sequence=1

Lobo-Fernandes, Luís (2018). O Problema da Teoria em Morgenthau e Waltz. Realismo(s), delimitações e crescimento científico em *Relações Internacionais*, 2018, *Relações Internacionais* nº 58, disponível em <https://doi.org/10.23906/ri2018.58a08>

Luoma-aho, Mika (2007). *Geopolitica and grosspolitics. From Carl Schmitt to E.H. Carr and James Burnham*. In Odysseos, Louiza, and Petito, Fabio, 2007, *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*. London and New York: Routledge

Maschke, Günter (1987). *Carl Schmitt: «Fossoyeur de la République», «Kronjurist» ou «dernier classique»?* in *Nouvelle Ecole* nº 44, "Science Politique"

Mehring, Reinhard (2014). *Carl Schmitt: A Biography*. Polity Press.

Mohler, Armin (1993). *La Révolution Conservatrice en Allemagne, 1918-1932*. Paris: Pardès

Mohler, Armin (1987). Schmittistes de droite, schmittistes de gauche et... schmittistes établis, in *Nouvelle Ecole* nº 44, "Science Politique"



Moncada, Luís Cabral de (1961). *Da Essência e Conceito do Político*, Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito 37

Morais, Carlos Blanco de, e Coutinho, Luís Pereira (org.), (2014). *Carl Schmitt Revisitado*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/icjp_ebook_carlschmittrevisitado.pdf

Mouffe, Chantal (2011). *Carl Schmitt y la paradoja de la democracia liberal*, in *El Desafío de Carl Schmitt*. Buenos Aires: Prometeo Libros

Mouffe, Chantal (2007). *Carl Schmitt's warning on the dangers of a unipolar world*. in Louiza Odysseos e Fabio Petito (Coord.) *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*. London and New York: Routledge

Müller, Jan-Werner (2006). 'An Irregularity that Cannot be Regulated': Carl Schmitt's Theory of the Partisan and the 'War on Terror', Princeton University, obtido em: <https://www.princeton.edu/~jmueller/Schmitt-WarTerror-JWMueller-March2007.pdf>

Odysseos, Louiza (2007). *Crossing the line? Carl Schmitt on the 'spaceless universalism' of cosmopolitanism and the War on Terror*", In Odysseos, Louiza, and Petito, Fabio, 2007, *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*. London and New York: Routledge

Odysseos, Louiza e Petito, Fabio (2007). *Introduction to The International Political Thought of Carl Schmitt*. London and New York: Routledge

Pasquier, Emmanuel (2018). *Carl Schmitt et la circonscription de la guerre: Le problème de la mesure dans la doctrine des «grands espaces»*, revue *Études internationales*, 40(1), 55-72c, *Érudit*, obtido em: id.erudit.org/uiderudit/037572ar

Petito, Fabio, (2007). *Against world unity. Carl Schmitt and the Westen-centric and liberal global order*. in Louiza Odysseos e Fabio Petito (Coord.), *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*. London and New York: Routledge

Policante, Amedeo (2014). *The Return of the Pirate: Post-colonial Trajectories in the History of International Law*, blog *Politica Comun*, disponível em <http://dx.doi.org/10.3998/pc.12322227.0005.005>

Ripsman, Norrin M., Taliaferro, Jeffrey W., Lobell, Steven E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press

Rogero, Nuno (2003). *O Inimigo Público. Carl Schmitt, bin Laden e o Terrorismo Pós-Moderno*. Lisboa: Gradiva, 1ª. ed.

Sá, Alexandre Franco de (2006). *O Poder pelo Poder. Ficção e Ordem no combate de Carl Schmitt em torno do Poder*, tese de dissertação de Doutoramento em Filosofia Moderna e Contemporânea na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, disponível em https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/610/2/Disserta%3%a7%3%a3o%20de%20Doutoramento_Alexandre%20Franco%20de%20S%3%a1_O%20Poder%20p.pdf



Scalone, Antonino (2017). La teoria schmittiana del grande spazio: una prospettiva post-staduale?, *Scienza & Politica*, vol. XXIV, nº 56, pp. 179-205, obtido em: <https://doi.org/10.6092/issn:1825-9618/7104>

Schmitt, Carl (1990). Accélérateurs involontaires ou: La problématique de l'hémisphère occidental (1942), in *Du Politique, «légalité et légitimité» et autres essais*. Paris: Pardès

_____ (1962). Dialogos – Dialogo de los Nuevos Espacios y Dialogo sobre el Poder (*Gespräch über den Neuen Raum*, 1958) y el Acceso al Poderoso (*Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machthaber*, 1954). Madrid: Instituto de Estudios Políticos

_____ (1979). El Nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes del «Jus Publicum Europaeum». Madrid: Centro de Estudios Constitucionales

_____ (1990). Grand espace contre universalisme (1939), in *Du Politique, «légalité et légitimité» et autres essais*. Paris: Pardès

_____ (1990). La Mer contre la Terre (1941), in *Du Politique, «légalité et légitimité» et autres essais*. Paris: Pardès

_____ (1990). La Société des Nations et l'Europe (1928), in *Du Politique, «légalité et légitimité» et autres essais*. Paris: Pardès

_____ (1990). Les formes de l'impérialisme en droit international (1932), in *Du Politique, «légalité et légitimité» et autres essais*. Paris: Pardès

_____ (1990). L'Unité du monde (I) (1951), in *Du Politique, «légalité et légitimité» et autres essais*. Paris: Pardès

_____ (1990). L'Unité du monde (II) (1951), in *Du Politique, «légalité et légitimité» et autres essais*. Paris: Pardès

_____ (1990). Neutralité et neutralisations (1939), in *Du Politique, «légalité et légitimité» et autres essais*. Paris: Pardès

_____ (2015). O Conceito do Político, Trad. de Alexandre Franco de Sá. Lisboa: Edições 70

_____ (1990). Souveraineté de l'État et liberté des mers (1941), in *Du Politique, «légalité et légitimité» et autres essais*. Paris: Pardès

_____ (1966). *Teoria del Partisano – Acotación al concepto de lo politico*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos

_____ (1952). *Tierra y Mar. Consideraciones sobre la Historia Universal*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos

Teschke, Benno Gerhard (2011). Fatal attraction: a critique of Carl Schmitt's international political and legal theory, *International Theory*, 3(2), pp. 179-227, obtido em: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/1671/>

Tomé, Luís L., (2004). Novo recorte geopolítico mundial. Lisboa: Edual

Tommissen, Pirt (1978). Contributions de Carl Schmitt a la Polémologie. Genève, *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XVI, nº 44



Ulmen, Gary L. (2007). Partisan warfare, terrorism and the problem of a new *nomos* of the earth. In Odysseos, Louiza, and Petito, Fabio (2007), *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*. London and New York: Routledge

Verdú, Pablo Lucas, *Volver a Schmitt?* (1996). in *Estudios sobre Carl Schmitt* (Coord. de Dalmacio Negro Pavón). Madrid: Colección Veitiano, Fundación Cánovas del Castillo

Viotti, Paul R., e Kauppi, Mark V. (2011). *International Relations Theory*. Harlow, United Kingdom: Longman Publishing Group

Zolo, Danilo (2007). The re-emerging notion of Empire and the influence of Carl Schmitt's thought, In Odysseos, Louiza, and Petito, Fabio, 2007, *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*. London and New York: Routledge

Programas televisivos

"Une évocation de Carl Schmitt", programa *Les idées à l'endroit* nº 25, da TV Libertés, com Alain de Benoist, Aristide Leucate e Alexandre Franco de Sá, disponível em <https://www.alaindebnoist.com/2017/07/13/les-idees-a-lendroit-une-evocation-de-carl-schmitt/>

JURISDIÇÃO PENAL UNIVERSAL: NOVA ABORDAGEM NOS PAÍSES DA EUROPA OCIDENTAL

SAFWAN MAQSOOD

safwan.maqsood@gmail.com

Professor Auxiliar de Direito Internacional Público, Universidade de Sharjah- College of Law (Emirados Árabes Unidos). É doutorado em Direito Internacional. Tem leccionado noutras Universidades, tais como no Dubai e em Mossul. É autor de numerosos artigos científicos em árabe, francês e inglês.

Resumo

O presente artigo analisa a jurisdição penal universal nos países da Europa Ocidental. Embora o Tribunal Penal Internacional tenha facilitado o cumprimento do Estatuto de Roma de 1998, alguns países europeus têm sido criticados por colocarem condições restritivas ao exercício dessa jurisdição. No entanto, com o conflito sírio e a emergência de grupos terroristas, a jurisdição universal foi novamente utilizada para julgar crimes de guerra e crimes contra a humanidade cometidos por perpetradores que procuraram asilo na Europa.

Palavras-chave

Direito penal internacional, tortura, jurisdição penal universal, extradição

Como citar este artigo

Maqsood, Safwan (2021). Jurisdição Penal Universal: nova abordagem nos países da Europa Ocidental. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.11>

Artigo recebido em 8 Outubro 2020 e aceite para publicação em 17 Março 2021





JURISDIÇÃO PENAL UNIVERSAL: NOVA ABORDAGEM NOS PAÍSES DA EUROPA OCIDENTAL¹

SAFWAN MAQSOOD

Introdução

O julgamento de perpetradores de crimes internacionais é uma regra do direito penal internacional, pois, caso contrário, o perpetrador escapa à punição e o sistema de justiça penal falha. Este processo pode ser conduzido através de tribunais penais internacionais permanentes ou *ad hoc*, ou por jurisdição penal normal exercida por tribunais nacionais. Muitas vezes, no entanto, somos confrontados com a impossibilidade de aplicar qualquer uma dessas jurisdições penais e, para fazer justiça às vítimas de crimes internacionais e evitar a impunidade de seus perpetradores, é necessário aceitar a jurisdição penal universal. Atualmente, deparamo-nos com crimes de natureza especial que ameaçam a paz internacional e a segurança da humanidade².

Por esta razão, a jurisdição penal universal (JPU) foi recentemente adotada como solução prática e realista para lidar com a perigosa e extensa disseminação de crimes internacionais. O primeiro exercício desta jurisdição surgiu com textos jurídicos promulgados há setenta anos, nas quatro Convenções de Genebra de 1949 e no seu primeiro protocolo adicional³.

Posteriormente, a importância dessa jurisdição pode ser identificada nas Comissões da ONU. A este respeito, mencionamos a Comissão de Direito Internacional e a Sexta Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGUN), que adotaram a jurisdição universal em 2010⁴.

Diferentes países em todo o mundo, especialmente na Europa, têm leis punitivas que empregam esta jurisdição para processar os autores de crimes muito graves. Essas leis são utilizadas independentemente da nacionalidade do acusado ou da vítima e do local onde esses crimes são cometidos, visto que afetam toda a comunidade internacional⁵. Por outras palavras, os Estados são obrigados a respeitar o compromisso internacional

¹ Artigo traduzido por Carolina Peralta.

² Klip, André (2008). «Universal Jurisdiction: Report for Europe», 79 *Revue Internationale de Droit Pénal*, 180; Langer, Máximo (2015). «Universal Jurisdiction is Not Disappearing», 13:2 *Journal of International Criminal Justice* 249.

³ Kontorovich, Eugene (2008). «The Inefficiency of Universal Jurisdiction», 1 *University of Illinois Law Review* 408.

⁴ Vide: GAUN-6th Commission, 73 Session, GA/3571, 10-10-2018. Vide: GAUN, Res. 64/117 (janeiro/15/20210).

⁵ Shaghaji Danial Rezai (2015). «L'exercice de la compétence universelle en tant qu'obligation Erga Omnes afin de réprimer les crimes de Jus Cogens», *Revue Internationale de Droit Comparé* 8.



de *extraditar* ou *processar*⁶. Como vários países alteraram as suas leis nacionais para incorporar a jurisdição universal nos seus sistemas jurídicos, facilitam assim a sua utilização pelos seus tribunais nacionais na repressão de crimes internacionais⁷. Essa prática é necessária, apesar das dificuldades relacionadas com leis nacionais de amnistia da pena e da imunidade que os líderes políticos e militares de vários países gozam⁸. A ausência de consenso internacional - especialmente por parte de grandes países como os Estados Unidos, Rússia e China - sobre a legitimidade e importância do Tribunal Penal Internacional (TPI) enquanto órgão judicial internacional principal para o julgamento dos perpetradores de crimes internacionais, significa que a JPU se tornou um fator essencial na campanha internacional contra a supressão de crimes internacionais⁹. Contudo, muitos Estados membros da Sexta Comissão da AGUN, na reunião nº 73 emitiram declarações a justificar a sua recusa em adotar a JPU nas suas leis nacionais devido à falta de âmbito e definição da JPU¹⁰. Outros estados, como o Grupo Africano, Grupo Caribenho, Grupo Latino-Americano e o Grupo Não Alinhado consideraram que esta jurisdição visava apenas os estados menos poderosos¹¹.

No entanto, as "grandes potências", além de sua postura negativa em relação ao TPI, adotaram uma postura ainda mais rígida contra a JPU, vendo a sua prática como uma séria ameaça por parte de um país à soberania de outro. Além disso, a integração territorial, especialmente no exercício da JPU, está condicionada ao não exercício da JPU à revelia¹². Apesar da rejeição das grandes potências, a prática europeia baseia-se geralmente na transparência jurídica e judicial na aceitação ou rejeição da jurisdição, ao contrário do que prevalece noutros países. Esses países estão atrasados na incorporação da JPU nas suas legislações nacionais ou no seu exercício pelos seus tribunais nacionais caso tal se encontre estipulado na legislação nacional. A atitude positiva europeia em relação à JPU justifica a nossa seleção de países específicos com experiência nesta forma de jurisdição. Por exemplo, analisamos se um determinado país considera ter o compromisso de exercer a JPU com base num tratado do qual é parte, ou se a sua prática da JPU assenta numa lei nacional em vez de numa obrigação internacional¹³. Uma outra questão que se coloca é se atualmente a Europa está a tentar redefinir o princípio da JPU após esta ter perdido significado real em muitos países na última década, ou se estamos perante um novo tipo de JPU com especificações diferentes das anteriormente conhecidas.

⁶ Jalloh Charles (2018). *Universal Criminal Jurisdiction*, ILC, Doc. A/73/10, p. 310.

⁷ Pradelle, Geraud (2000). *La compétence universelle*, (dir) Ascensio, Hervé droit international pénal, Paris : Editions A-Pédone, p.906.

⁸ Kontorovich, Eugene, nota *supra* 2, 413.

⁹ Heller, Kevin Joe (2017). «What Is an International Crime? A Revisionist History», 58 :2 *Harvard International Law Journal* 401.

¹⁰ Vide: 6ª Comissão da AGNU, 73ª Sessão, GA/3571, 10-10-2018.

¹¹ Jalloh Charles, nota *supra* 5, p. 309.

¹² Garrod, Matthew (2018). «Unraveling the Confused Relationship between Treaty Obligations to Extradite or Prosecute and universal Jurisdiction in the Light of the Habre Case, 59:1, *Harvard International Law Journal* 150.

¹³ Pradelle, Geraud, nota *supra* 3, 906. De notar que a UE denota uma posição progressista ao encorajar os seus Estados membros a adotarem a Jurisdição Universal nas suas legislações nacionais. Para o efeito, a UE organizou vários workshops e publicou muitos projetos de Códigos de JU- Informação adicional em: Garrod, Matthew (2019). «The Emergence of Universal jurisdiction in Response to Somali Piracy: An Empirically Informed Critique of International Law's Paradigmatic Universal Jurisdiction», 18 *Chinese Journal of International Law* 560.



1. Jurisdição universal: uma grande decepção

A inclusão da jurisdição universal nas leis nacionais dos países europeus na década de 1990 teve um efeito positivo ao reavivar a esperança entre as vítimas de crimes internacionais de ver os autores desses crimes julgados e punidos¹⁴. Nos últimos trinta anos, os países europeus testemunharam grandes mudanças positivas e negativas ligadas a tensões políticas em países onde ocorreram crimes de guerra, genocídio ou crimes contra a humanidade. A Bélgica foi o primeiro país a promulgar uma lei nacional sobre a JPU em 1993, que alterou em 1999. Posteriormente, os tribunais belgas emitiram vários mandados de detenção de chefes de Estados estrangeiros, governos, ministros de negócios estrangeiros e líderes militares, com base na prática de crimes graves, seja nos seus próprios países ou noutro lugar, contra vítimas da mesma nacionalidade ou de outra. Esses mandados de detenção foram emitidos em países como Espanha, França e Alemanha¹⁵. No entanto, devido à pressão política e económica exercida pelas grandes potências, especialmente os Estados Unidos, muitos países europeus que haviam adotado a JPU nas suas leis nacionais, modificaram essas leis para tornar a prática desta jurisdição muito restrita, senão quase abolida. Assim como a Bélgica foi a primeira a promulgar a JPU, também foi o primeiro país europeu a emendar as suas leis nacionais para restringir sua prática. Restringiu a movimentação da denúncia ao Ministério Público Federal, que é um novo cargo criado para esse fim e especificou a necessidade da presença da vítima na Bélgica e nela residir legalmente, além da presença do acusado em território belga. A Bélgica, portanto, aboliu o elemento da revelia da JPU, no qual a maioria das queixas assentava¹⁶.

À Bélgica seguiu-se a Espanha, que em 2009 restringiu severamente a prática da JPU. Quatro anos após o Tribunal Constitucional espanhol ter aprovado a JPU em 2005 como um princípio jurídico pelo qual as vítimas obtêm justiça penal, qualquer que seja a sua nacionalidade e quem quer que tenha cometido um crime contra as mesmas, o Parlamento espanhol, sob pressão dos EUA e da China, acabou por restringir a aplicação da JPU e modificar o artigo 23.º, n.º 4 da *Ley organica del poder judicial*. Esta modificação torna difícil, senão impossível, a aplicação da JPU¹⁷.

1.1. Vítimas e torturadores nas ruas de Amsterdão

Embora o Tribunal de Apelação de Amsterdão tenha reconhecido a aplicação parcial da JPU, particularmente no caso do *Desire* em 2000, posteriormente rejeitou várias queixas com base na JPU, talvez por causa da situação que viu no país vizinho, a Bélgica¹⁸.

¹⁴ Cassese, Antonio (2002). *Crimes internationaux et juridictions internationales*. Paris: PUF, p. 19.

¹⁵ Vandermeersch, Damien (2003). «La fiabilité de la règle de la compétence universelle», (dir) Fronza, Emanuela et Manacorda, Stefano, *La justice pénale internationale dans les décisions des tribunaux ad hoc- Etudes Law Clinics en droit pénal international*, Milano, Giuffrè Editore, p. 221. Leia-se também: Langer, Máximo, nota *supra* 1, 254.

¹⁶ Kalek, Wolfgang (2009). «From Pinochet to Rumsfeld: Universal Jurisdiction in Europe 1998-2008», 30:3 *Michigan Journal of International Law* 934.

¹⁷ Massé, Michel (2008). «Chronique de droit pénal international», 3 *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 447. Leia-se também: The application of Universal Jurisdiction in the fight against impunity- Relatório publicado pela União Europeia em 2016, p. 18.

¹⁸ Para mais detalhes sobre este caso, leia-se: Amsterdam Appeal Court, Decisão de 20 de novembro de 2000, R 97/163/12 e R 97/176/12.



Referimo-nos aqui ao caso *Nazbali* da República Democrática do Congo e ao caso dos três afegãos, também conhecido como o caso *Gallozi*, todos acusados de cometer tortura nos seus países antes de fugirem para a Holanda. A Holanda justificou o facto de não os extraditar devido à preocupação que pudessem ser sujeitos a tortura. No entanto, não levou as pessoas em nenhum dos casos a julgamento nos tribunais nacionais e, de fato, a Convenção contra a Tortura de 1984 não obriga a Holanda a fazê-lo.¹⁹ Outro caso na Holanda diz respeito a um refugiado ruandês, Joseph Mumbara, acusado de genocídio no Ruanda. O Tribunal Penal de Haia rejeitou todas as acusações contra ele e justificou a sua decisão dizendo que não tinha competência para levá-lo a julgamento por genocídio cometido no estrangeiro, uma vez que o Código Penal holandês não permite processos ao abrigo da JPU²⁰.

Conforme observado, o *aut dedere aut judicare* é um princípio jurídico acordado que alguns Estados que adotaram a JPU na sua legislação nacional aplicam para processar quem cometeu violação grave do direito penal internacional²¹. Assim, as pessoas acusadas de cometer tortura movimentam-se livremente em Amsterdão, apesar do conhecimento geral de que cometeram tortura nos seus países. Neste caso, acreditamos que a alegação do Supremo Tribunal holandês sobre a ausência de uma obrigação internacional de investigar crimes cometidos, ou mesmo a extradição de pessoas acusadas de acordo com as Convenções, constitui uma violação dos princípios reconhecidos no direito internacional.²² Apesar disso, a Holanda também pode ser classificada como um país cujos tribunais reconhecem a JPU. Por exemplo, permite a falta de condenação criminal contra o acusado ao conceder à vítima o direito a uma compensação financeira.

É inaceitável afirmar que é impossível aplicar qualquer uma das jurisdições penais habituais, ou mesmo a JPU, uma vez que as pessoas acusadas de violações graves não devem ficar sem acusação seja qual for a justificação. A prova da existência legítima da JPU no sistema jurídico holandês reside no reconhecimento holandês de permitir que os tribunais a pratiquem. Além disso, este reconhecimento confirma a preocupação holandesa que levantamos anteriormente em relação à prática da JPU nos seus tribunais.

1.2. Hesitação suíça mais perto da rejeição

A Justiça Federal Suíça não tomou posição sobre a implementação da JPU relativamente a crimes internacionais, embora a Suíça inicialmente tenha encontrado uma maneira fácil de aplicar a JPU nos seus tribunais nacionais²³. O Código Penal Suíço não previa essa jurisdição e não era parte da Convenção para a Prevenção do Crime de Genocídio até

¹⁹ Garrod, Matthew (2018). «Unraveling the Confused Relationship between Treaty Obligations to Extradite or Prosecute and universal Jurisdiction in the Light of the Habre Case», 59:1 *Harvard International Law Journal* 189.

²⁰ Veja-se: District Court of the Hague, Caso nº. 09/750009-06 e 09/750007-07, Public Prosecutor v. Joseph Mpambara, Interlocutory Decision (24 de julho de 2007. Leia-se também: Hovell, Devika, «The Authority of Universal Jurisdiction», (2018) 29:2 *European Journal of International Law* 434.

²¹ Jalloh Charles, nota *supra* 5, p. 309.

²² La Fontaine, Fannie (2014). «L'Afrique face à la justice pénale internationale», 45: 1 *Etudes Internationales* 135.

²³ De acordo com o artigo 35 da Loi Federal sur l'organisation des Autorités Pénales (LOAP) do Tribunal Penal Federal, terá competência em primeira instância e recurso para os crimes contra a humanidade, genocídio e crimes de guerra. Universal Jurisdiction Law and Practice in Switzerland, Trail International-Open Society, junho de 2019, p. 27.



2000. No entanto, isso não impediu o tribunal militar de Lausanne de julgar um refugiado do Ruanda e condená-lo por genocídio no Ruanda durante o conflito armado na década de 1990²⁴. Este julgamento foi encarado como uma posição progressista da justiça suíça em relação à adoção da JPU. De fato, em 2011, a Suíça emitiu uma nova lei que alterou o seu Código Penal Federal, transferindo a acusação de crimes internacionais da justiça penal militar para a justiça penal civil e, ao fazê-lo, previu a prática da JPU pelos tribunais civis suíços²⁵. No entanto, a lei de 2011 restringiu essa prática a certas condições:

- 1) estabelecimento de uma Unidade de Investigação de Crimes de Guerra (WCIU) como um órgão federal de acordo com a alteração;
- 2) o acusado encontrava-se presente na Suíça no momento em que a queixa foi registrada;
- 3) julgamento de crimes de guerra cometidos num país onde haja conflito armado interno ou internacional²⁶.

Ao aplicar essas condições restritas, entre 2011–2019, a WCIU rejeitou mais de sessenta queixas relacionadas com alegações de graves violações do direito penal e humanitário internacional em várias regiões do mundo. A WCIU baseou as suas recusas no facto das queixas não cumprirem uma das condições da lei de 2011, especialmente a segunda e a terceira acima referidas²⁷. Neste contexto, referimo-nos a um caso que durou anos e foi continuamente recusado pela Suíça, o do general Khaled Nizar, ex-comandante do exército argelino nos anos noventa. As autoridades suíças prenderam o General em 2011 sob a acusação de cometer graves violações contra civis na Argélia. Libertaram-no depois de se comprometer a comparecer perante o tribunal numa data posterior, mas tal não aconteceu²⁸. O seu caso foi posteriormente apresentado em 2017–2018, mas o Ministério Público Federal Suíço rejeitou a denúncia apresentada por ONGs, com a justificação de falta de provas de uma situação de conflito armado interno ou internacional na Argélia entre 1990–1999. Como tal, não tinham sido cometidos crimes de guerra²⁹.

Outro caso está pendente na Justiça suíça há mais de seis anos, o de um senhor da guerra civil da Libéria chamado Ali Kousiah, que foi acusado de crimes de guerra no seu país durante o conflito armado interno na década de noventa. Após as investigações da WCIU, incluindo a audição e documentação do depoimento de 25 testemunhas e muitas vítimas, o veredicto estava previsto para abril de 2020, mas, devido à COVID-19, foi adiado. No momento da redação deste artigo, o acusado ainda se encontra detido³⁰. A mesma situação ocorreu com o ex-Ministro do Interior da Gâmbia, Ousman Sonka, que é acusado por ONGs e testemunhas de tortura e violação da esposa de um oponente

²⁴ Leia-se o artigo 116 do Código Penal Militar Suíço. www.parlement.ch. Para informação adicional sobre o assunto veja-se: Garapan, Antonio (2002). «*Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner*», Paris: Odile Jacob, p. 33. Bassiouni, Cherif (2001). «Universal Jurisdiction for International crimes: Historical perspective and Contemporary Practice», 42:1 *Virginia Journal of International Law* 145.

²⁵ La Fontaine, Fannie, nota *supra* 16, 135.

²⁶ Para informação adicional sobre a alteração da lei penal suíça, veja-se: Universal Jurisdiction Law and Practice in Switzerland, Trail International-Open Society, junho de 2019, p.14.

²⁷ Garrod, Matthew, nota *supra* 11, 193.

²⁸ Tribunal Criminal Federal, Sentença de 25 de julho de 2012, TPF BB.2011.140, para. 3.1.

²⁹ Universal Jurisdiction Law and Practice in Switzerland, Trail International-Open Society, junho de 2019, pp. 17-37.

³⁰ La Fontaine, Fannie, nota *supra* 16, 145. Nota *infra* 22, 36.



político, para além do assassinato de 54 refugiados guineenses na Gâmbia. Desde o início do seu asilo na Suíça, o julgamento está em curso e o Tribunal Federal aprovou a sua detenção contínua³¹.

A posição suíça sobre a JPU pode, portanto, ser resumida de forma sucinta. Apesar da promulgação de uma nova lei que autoriza os tribunais civis suíços a exercerem a JPU em vez dos tribunais militares, até à data não foi emitida uma única decisão judicial de acordo com esta lei. Esta situação é verdadeiramente lamentável, pois os países vizinhos da Suíça emitiram leis que permitem o exercício da JPU de forma restrita e muitos veredictos de acordo com as suas leis nacionais³².

Em suma, apesar da frustração dos defensores dos direitos humanos e das vítimas nas últimas duas décadas, o assunto avançou de forma limitada. O primeiro passo é que os tribunais nacionais de vários países europeus emitiram sentenças de condenação e inocência contra os acusados de crimes internacionais e, o mais importante, essas sentenças basearam-se no princípio da jurisdição penal universal. Ou seja, atualmente o princípio está a ser aplicado em novas condições que diferem das praticadas há duas décadas.

2. Reino Unido: novos processos criminais com base na jurisdição universal

Embora o exercício da JPU por parte dos tribunais britânicos tenha sofrido um grande revés após o veredicto da Câmara dos Lordes sobre o caso Pinochet no final da década de 1990, esse facto não silenciou as ONGs, os defensores dos direitos humanos e os advogados de exigir a abolição das leis de amnistia para os acusados de crimes internacionais, especialmente tortura ou crimes de guerra. Assim, procuraram a utilização da JPU para enfrentar criminosos independente de sua posição política ou militar no seu país, ou da nacionalidade das suas vítimas³³. Aqui, observamos que um grupo de ONGs na Grã-Bretanha entrou com uma queixa no Tribunal Central Criminal (CCC) em Londres contra um refugiado afegão chamado Zardad Faryadi, que foi acusado pela justiça britânica de ser um senhor da guerra³⁴. Ele foi julgado pelo CCC, que o absolveu de crimes de guerra, mas o considerou culpado de tortura no Afeganistão com base nas declarações de algumas das suas vítimas e depoimentos de testemunhas. Foi condenado a prisão perpétua com base na JPU de acordo com o Artigo 134 da Lei da Justiça Penal Modificada de 1988³⁵.

O veredicto no caso Zardad Faryadi encorajou as ONGs e as próprias vítimas a agirem contra outro suspeito na Grã-Bretanha, um ex-coronel da polícia nepalesa chamado Kumar Lama, que, enquanto trabalhava no Nepal antes do seu asilo no Reino Unido, foi acusado de cometer tortura contra opositores civis do governo nepalês. Após apresentar

³¹ Para obter mais informações sobre sua detenção: www.swissinfo.ch/eng/ acedido pela última vez em 7 de agosto de 2020.

³² Para mais informações sobre a rejeição do tribunal federal da queixa apresentada pelo Sr. Nait-Liman desde 1994. Veja-se: *The Case of Nait-Liman V. Swiss, Federal Criminal Court*, n 51357/07 Sentença de 15 de março de 2018, p. 11.

³³ Aplicação da Jurisdição Universal, nota *supra* 12, 16.

³⁴ Garrod, Matthew, nota *supra* 5, 170: *Treacy J R. v. Zardad*, Processo nº T2203-7676, 7 de abril de 2004.

³⁵ <https://www.justiceinfo.net/fr/tribunaux/> acedido por última vez em 13-6-2020; Hovell, Devika, nota *supra* 12, 428.



uma queixa contra ele em 2015 com base no artigo 134 da Lei da Justiça Penal Modificada, a Unidade de Investigação de Crimes Terroristas da Polícia (PTCIU) investigou a validade das alegações contra o Sr. Lama e levou as investigações ao CCC, que não ficou convencido da validade das mesmas e o absolveu das acusações de tortura³⁶.

Num terceiro caso relativo a Reev Taylor, a ex-esposa liberiana do ex-presidente Charles Taylor, que foi acusada em 2017 de tortura na Libéria entre 1990–2003, o CCC condenou-a e sentenciou-a a prisão perpétua com base na JPU. Mais tarde, o Tribunal de Apelação aceitou o recurso de Taylor e negou a decisão do tribunal inferior. O Tribunal de Apelação justificou a sua decisão com base no fato de que o caso não tinha provas suficientes de que o governo liberiano, liderado por Charles Taylor, tinha controlo real das regiões que alegavam que ela tinha cometido tortura. Podemos também acrescentar que ela não tinha posição oficial no governo do marido, e o Artigo 1 da Convenção sobre Tortura de 1984 estipula que o autor deste crime deve estar numa posição oficial. De acordo com o artigo 135 da Lei de Justiça Penal de 1988, o Procurador-Geral deveria ter dado luz verde à acusação de Reev Taylor e, como não houve acordo, o Tribunal de Apelação absolveu-a em julho de 2020³⁷.

Apesar da deceção que decorreu da decisão do Tribunal, consideramos que o que é importante é a mudança significativa que ocorreu na posição tradicional do sistema judiciário britânico, ao rejeitar a JPU para confiar na JPU para indiciar, independentemente de qualquer condenação ou absolvição. Esta nova abordagem no Reino Unido permite que as organizações de direitos humanos apresentem mais queixas, em particular de crimes de tortura cometidos fora da Grã-Bretanha, de acordo com a JPU e o Artigo 134. A Grã-Bretanha é um dos países que requerem:

- 1) luz verde do Ministério Público;
- 2) a existência de uma obrigação legal internacional sobre o Reino Unido. Esta última deu-se com a alteração da Lei de Justiça Penal de 1988, emitida para implementar a Convenção sobre a Proibição da Tortura de 1984.

3. Suécia: uma nova experiência na aplicação da jurisdição universal

A Suécia conduziu julgamentos de pessoas acusadas de crimes internacionais de acordo com a JPU com base na Lei de Crimes Globais de 2013. Esta lei abrange os crimes básicos estipulados no Estatuto de Roma, do qual a Suécia é parte. O Código Penal Sueco foi alterado para incluir a JPU contra autores de crimes internacionais e a sua aplicação não exige a presença do acusado ou da vítima em território sueco, nem que o ato seja considerado crime nos países dos quais a vítima ou acusado sejam nacionais.

³⁶ R v. Kumar Lama, Case no. 2013/05698 (Tribunal Central Penal, Londres, agosto de 2016). Note-se que o artigo 134/1 da Lei de Justiça Penal de 1988 estipulou (Um funcionário público ou pessoa agindo numa capacidade oficial, qualquer que seja a sua nacionalidade, comete o delito de tortura se no Reino Unido ou em outro lugar intencionalmente infligir dor severa ou sofrimento em alguém no desempenho ou suposto desempenho das suas funções oficiais). Leia-se: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/33/section/134>. Acedido por última vez em 6 de agosto de 2020. Shaghaji, Dania-Rezal, «Les crimes de Jus Cognes, le refus de l'immunité des hauts représentants des Etats étrangers et l'exercice de la compétence universelle », (2015) 28 :2 *Revue québécoise de droit international* 152.

³⁷ Julgamento R v Reeves Taylor (Recorrente) no Supremo Tribunal - EWCA/Crime 2843, Julgamento de 13 de novembro de 2019, p. 6/49.



Infelizmente, há países, especialmente no Oriente Médio e na África, que não cobrem crimes internacionais nas suas leis penais, para evitar acusar os seus próprios funcionários ou líderes. Ao fazê-lo, dá-se a necessidade de as autoridades concordarem em apresentar uma queixa. Assim, a JPU está limitada pelas autoridades suecas³⁸. Menos de um ano após a implementação da Lei de Crimes Globais, queixas assentes na JPU foram apresentadas aos tribunais suecos sobre o genocídio no Ruanda³⁹. Em junho de 2014, o Tribunal Penal de Estocolmo condenou o ruandês Mbandida a prisão perpétua pelo seu papel no genocídio ruandês durante o conflito armado naquele país. O Sr. Mbandida liderou um grupo de pessoas para perpetrar o assassinato e sequestro étnico da tribo tutsi. Mais tarde, o caso Taboro foi arquivado e também envolveu um cidadão ruandês refugiado na Suécia. As ONGs apresentaram uma queixa acusando-o de genocídio, violação e assassinato de civis no Ruanda em 1993, e exigiram que fosse julgado com base na JPU. Após um julgamento de dois anos no Tribunal Penal de Estocolmo, foi considerado culpado em junho de 2018 e condenado a prisão perpétua por genocídio, mas absolvido das outras acusações⁴⁰.

Também é possível observar uma posição mais progressista por parte da Justiça sueca no julgamento de fevereiro de 2017 de um refugiado sírio que é ex-membro do Exército Sírio Livre. As ONGs apresentaram alegações de crimes de guerra no conflito sírio, e ele foi condenado pelo Tribunal Penal a prisão perpétua por matar sete soldados do exército sírio em maio de 2012, no norte da Síria⁴¹.

4. França: a ampliação do exercício de jurisdição universal

Nos últimos vinte e cinco anos, a França assistiu a inúmeras denúncias contra acusados de graves crimes internacionais na Antiga Jugoslávia e no Ruanda, durante as respetivas guerras, além de graves violações de direitos humanos cometidas no Médio Oriente e no Norte de África, bem como nos países subsaarianos. Algumas dessas queixas foram encerradas pelo Procurador-Geral, enquanto outras foram examinadas por vários tribunais penais franceses. Os crimes internacionais em questão são crimes de guerra, crimes contra a humanidade, genocídio e tortura, que são as formas mais comuns⁴².

4.1. Leis específicas e restritas com inúmeras aplicações

A jurisdição universal foi regulamentada em França, começando pelas leis que ratificaram certas convenções e duas leis emitidas em 1995 e 1996, respetivamente, em relação à cooperação com o Tribunal Internacional para a Antiga Jugoslávia (TPIJ) e o Tribunal

³⁸ Leia-se o e Report of Open Society (2020). «Universal Jurisdiction Law and Practice in Sweden», p.12, acedido pela última vez em 13 de maio de 2020.

³⁹ Ibid, p.11.

⁴⁰ Bruggiamosca, Claire (2015). «Le génocide, une notion de droit international pénal dans le Code pénal Français: L'application au cas du procès de Pascal Simbikangwa» *Revue Internationale de Droit Pénal* 12.

⁴¹ Han, Yuna (2017). «Rebirth of Universal Jurisdiction». Maio *Ethics International affairs* 1.

⁴² Hovell, Devika nota *supra* 12, 431. Garrod, Matthew, nota *supra* 6, 558 ; Aktypis, Spyridon, « L'adoption du droit pénal français au statut e la CPI : État des lieux », (2008) 7 *Revue de droits fondamentaux* 24.



Penal Internacional para o Ruanda (TPIR), e jurisdição para lidar com essas violações noutras circunstâncias⁴³.

Na aplicação da lei de 1996, os tribunais franceses emitiram decisões penais mistas em três casos famosos relacionados com ex-funcionários ruandeses, Sampikanaawa, Barhari e Naganzi, que foram condenados por genocídio durante o conflito armado no Ruanda. Com exceção das decisões sobre os três casos acima referidos, a tendência judicial que prevalece em França, infelizmente, tende a interromper a aplicação da JPU, apesar do ruído dos órgãos de comunicação social que acompanham todas as reclamações apresentadas ao Procurador-Geral da República Francesa⁴⁴. É verdade que a França ratificou uma lei em 1986, relativa à Convenção sobre a Proibição da Tortura de 1984, no Artigo 5 (2), dando-lhe o mecanismo para o exercício da JPU. Infelizmente, a França não a estendeu de forma a ser aplicada às leis de ratificação de outras convenções não menos importantes do que a Convenção sobre a Tortura, como as quatro Convenções de Genebra de 1949 e os seus protocolos de 1977⁴⁵. Consequentemente, os tribunais parecem ser incapazes de processar os acusados das graves violações estipuladas nas referidas convenções⁴⁶.

A intensidade das críticas à posição dos tribunais franceses não diminuiu o número de queixas apresentadas. Durante muitos anos, a aplicação da JPU em França foi associada a práticas negativas por parte dos órgãos do poder executivo, que procuraram impedir a aplicação da JPU em várias queixas contra pessoas para as quais foram emitidos mandados de detenção. Aqui, notamos a cumplicidade do governo com os acusados dos crimes de tortura e assassinato de civis ao pedir-lhes que abandonassem o território francês imediatamente. Foi o caso do general Khaled Nizar, ex-ministro da Defesa argelino, acusado em mais de um país europeu de torturar civis. Da mesma forma, o caso de Ould Day, que deixou França a conselho do governo francês e retornou ao seu país, a Mauritânia, prometendo retornar no início de seu julgamento, mas que não o fez⁴⁷. O parlamento francês tem tentado, como resultado das sérias críticas que lhe são apontadas, lidar com o aparente fracasso na sua abordagem legislativa, emitindo leis que cooperam com o ICTJ em 1995, e o ICTR em 1996, em harmonia com a Convenção sobre Tortura. No entanto, o acusado deve estar presente em território francês quando uma queixa é apresentada⁴⁸. Acreditamos que seja normal, especialmente no caso de acusados de genocídio e crimes de guerra no Ruanda, receberem asilo humanitário na Bélgica e em França e serem vistos pelas suas vítimas ou parentes nas ruas de Paris, Bruxelas e outras cidades europeias.

Depois da França se tornar um dos primeiros países a ratificar o Estatuto de Roma há vinte anos, tomou medidas legislativas para acomodar as suas leis nacionais e os estatutos dos tribunais. Na linha de frente encontrava-se a imunidade penal do

⁴³ A aplicação da Jurisdição Universal na luta contra a impunidade. Relatório publicado pela União Europeia em 2016, p. 16-17.

⁴⁴ Bassiouni, Cherif, nota *supra* 14, 139.

⁴⁵ Gallie Martin e Dumont Helene (2005). «La Poursuite de Dirigeants en exercice devant une juridiction nationale pour des crimes internationaux: Le cas de la France», 18: 2 *Revue québécoise de droit international* 52.

⁴⁶ Kalek, Wolfgang, nota *supra* 11, 936.

⁴⁷ *Ibid*, 937.

⁴⁸ Florence Bellivier (2014). «Compétence universelle: De quoi nos gouvernants ont-ils peur?» 5 *Observatoire justice et sécurité* 5.



Presidente da República perante o tribunal, que a Constituição francesa modificou para se adequar aos artigos 25 e 27 do Estatuto do TPI⁴⁹.

4.2. Nova lei para exercer a jurisdição universal restrita

O parlamento francês promulgou uma nova lei que altera o Código Penal e os procedimentos, adicionando novas cláusulas às duas leis. A Assembleia Nacional abordou incidentalmente a JPU e as condições para o seu exercício em França. De acordo com a alteração à lei de 2010, que inclui o aditamento do parágrafo 11 ao Artigo 689 da Lei de Processo Penal, o artigo foi originalmente dedicado às condições para o exercício pelos tribunais franceses da sua jurisdição de acordo com o estatuto do TPI. Quando estas condições não se aplicam, os tribunais franceses têm duas opções: extraditar o acusado para o seu país ou julgá-lo nos tribunais franceses de acordo com a JPU⁵⁰. O artigo 689 (11) alterado especifica as condições para o exercício da JPU pelos tribunais franceses, a principal das quais é que o acusado resida na República Francesa no momento da apresentação da queixa⁵¹.

Este requisito é estritamente cumprido pelos tribunais franceses, que exigem que a vítima confirme a presença do acusado em território francês, com base nas leis do TPIJ e do TPIR acima referidas. Esta condição foi fortemente criticada em França e, com a promulgação da lei de 2010, tem havido debate sobre a interpretação do que se entende por "território francês" e se isso significa residência habitual ou em trânsito. Ao extrapolar a posição do Procurador-Geral francês em numerosas queixas dirigidas contra estrangeiros acusados de crimes estipulados no Estatuto de Roma, observa-se que não foram emitidos mandados de detenção com base no facto de o arguido não residir realmente na República e encontrar-se apenas de passagem ou de visita.

Por outro lado, para os perpetradores de tortura, genocídio e outras violações graves da Convenção de Genebra ou crimes contra a humanidade, de acordo com as leis de 1995-1996, ou mesmo de acordo com a lei que ratifica a Convenção sobre a Tortura, a mera passagem por territórios franceses confere o direito de emitir um mandado de detenção. O resultado é que os franceses estão a empregar duas medidas diferentes para combater os crimes⁵². Alguns arguidos já foram julgados em tribunais franceses e condenados, por vezes, a prisão perpétua, enquanto outros conseguiram escapar à justiça. A tendência

⁴⁹ Bassiouni, Cherif, nota *supra* 14, 84.

⁵⁰ A aplicação da Jurisdição Universal na luta contra a impunidade - Relatório publicado pela União Europeia em 2016, p. 18.

⁵¹ Ascensio, Hervé (2010). «Une entrée mesurée dans la modernité du droit international pénal: À propos de la loi du 9 août 2010», 13 *La Semaine Juridique* 7. Veja-se o caso do oficial tunisiano Khalid bin Saeed acusado pela justiça francesa de cometer crime de tortura contra uma mulher tunisiana quando ela visitou Túnis em 1996. Posteriormente trabalhou em França no Consulado em Lyon. As ONGs denunciaram-no mas ele infelizmente voltou para o seu país. Em 2008, o Tribunal de Estrasburgo emitiu uma sentença acusando-o de cometer tortura e condenando-o a 8 anos de prisão à revelia. A sentença do tribunal baseou-se no artigo 689/2. Portanto, quando a denúncia de ONGs foi apresentada, ele encontrava-se em França e tinha residência legal nesse país, o que significa que a prática da jurisdição universal neste caso se baseou na condição de residência real para o autor do crime, independentemente da sua imunidade diplomática, de acordo com a Convenção Viena de 1960. Veja-se Khaled Ben Saïd, Cour d'assises de Meurthe et Moselle (Nancy), 24 de setembro 2010, 73/2010. Veja-se igualmente o caso the Disappeared of Brazzaville Beach Case in 2002, onde o processo criminal foi iniciado contra suspeitos que se encontravam em França. Kalek, Wolfgang, nota *supra* 11, 936-937.

⁵² Mathe, Françoise (2014). «la défense devant les juridictions françaises saisies au titre de la compétence universelle», 4 :4 *Les cahiers de la droit*, 594 ss.



geral em França naquela época era a aceitação do exercício da JPU. A França não exige que a implementação da JPU se baseie na existência de um crime internacional, mas sim numa lei nacional não dependente de uma obrigação internacional. O exercício da JPU por tribunais franceses exigiu, portanto, várias alterações ao sistema jurídico francês, em particular, a alteração do Código de Processo Penal e do Código Penal, a fim de considerar os desenvolvimentos rápidos associados aos tribunais *ad hoc* para a Antiga Jugoslávia e Ruanda, e adesão ao TPI. Além de expandir a aplicação da JPU nos tribunais franceses⁵³. O Artigo 689 (11) estipula uma nova condição: para que o arguido possa ser processado em França, não pode ter sido julgado pelo ato fora de França. Esta condição é classificada como processual e não objetiva. O objetivo da aplicação da JPU é que o acusado seja julgado e punido. É natural que não sejam punidos duas vezes pelo mesmo ato por beneficiarem das leis de amnistia que muitos países têm promulgado em relação aos crimes internacionais, especialmente os de líderes militares e políticos⁵⁴.

A última condição para a aplicação da JPU diz respeito à decisão do Ministério Público de iniciar procedimentos penais apenas em relação aos crimes previstos no Estatuto de Roma. Exclui crimes abrangidos pelo princípio da JPU de acordo com as leis de 1995-1996 ou as convenções das quais a França é parte, de acordo com a lei de ratificação⁵⁵.

4.3. O conflito na Síria: uma oportunidade valiosa para uma prática importante

A UE impôs sanções a funcionários políticos e militares do regime sírio e foram formados comités internacionais para verificar graves violações do direito humanitário na Síria. A Lei Caesar, emitida pela Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, é baseada no consenso de ONGs europeias e americanas para os direitos humanos. Descreve atos cometidos na Síria desde 2011, como crimes de guerra e crimes contra a humanidade levados a cabo pelo regime de Assad, grupos de oposição e o ISIS. Esses fatores incentivaram as ONGs francesas a apresentar queixas, acusando funcionários políticos, de segurança e militares do regime de tortura e crimes de guerra contra civis sírios, enquanto membros dos grupos de oposição foram acusados de crimes contra o exército sírio e milícias associadas⁵⁶. Desde 2016, as organizações de direitos humanos apresentaram inúmeras queixas contra personalidades do regime sírio. Após investigações ordenadas pelo Procurador-Geral francês, mandados de prisão internacionais foram emitidos em novembro de 201 pelo juiz de instrução em Paris contra três figuras importantes de instituições de segurança sírias. Estes são os primeiros mandados em França relativos a violações graves na Síria. O primeiro mandado dizia respeito a Ali Mamlouk, diretor dos serviços secreto sírios e chefe do Conselho de Segurança Nacional da Síria, que incorpora todos os serviços de segurança desse país. Mamlouk foi acusado de tortura e de crimes de desaparecimento forçado contra cidadãos

⁵³ A aplicação da Jurisdição Universal nota *supra* 12, 18. Para informação adicional sobre Tribunais franceses, veja-se: Universal Jurisdiction Law and Practice in France, Trail International-Open Society, fevereiro de 2019, p. 4.

⁵⁴ Ibid p.19.

⁵⁵ Scharf, Michael (2012). «Universal Jurisdiction and the Crime of Aggression», 53:2 *Harvard Journal of International Law* 364. Leia-se Mathe, Françoise, nota *supra* 44, 595.

⁵⁶ Universal Jurisdiction Law and Practice in France, Trail International-Open Society, fevereiro de 2019, p. 9.



européus, como os alemães Mazen e Patrick Dabbagh em novembro de 2013⁵⁷. O segundo foi um mandado de detenção internacional emitido contra Jamil Hassan, Diretor da Força Aérea da Síria, acusado de crimes contra a humanidade, principalmente tortura contra civis sírios, com base numa denúncia apresentada por refugiados sírios residentes no Reno francês. O terceiro mandado acusava o general Abd al-Salam Mahmoud, diretor dos Serviços Secretos da Força Aérea em Bab Touma, perto de Damasco, de torturar civis sírios durante manifestações pacíficas naquele local. Apesar da importância dos três mandados, é decepcionante que os acusados estejam na Síria e, portanto, será quase impossível que se desloquem a França. A presença deles num país da União Europeia é mais provável, pois Ali Mamlouk esteve em Roma para se encontrar com autoridades de segurança italianas, mas depois regressou à Síria. Neste caso, as críticas dirigiram-se à Itália por permitir que ele partisse, apesar do mandado de prisão francês, que todos os países da UE se comprometeram a respeitar⁵⁸. No entanto, permanece a questão de saber se as decisões judiciais dos tribunais franceses pode ser baseadas na PJU à revelia, e de fato ainda nenhuma foi aplicada. Os tribunais franceses sublinharam a condição de residência efetiva em França do acusado para poder implementar a PJU. Consequentemente, acreditamos que não é suficiente emitir mandados de prisão com base no depoimento das vítimas e queixas das vítimas e das suas famílias. Em vez disso, o que é necessário é prosseguir com os procedimentos para um julgamento à revelia, e assim fazer cumprir a lei de 2010 que estabelece a PJU, especialmente considerando que a Síria não é membro do TPI e não se espera que o seja num futuro próximo.

5. Jurisdição universal: prática alemã em curso

Ao contrário da abordagem neutra, senão passiva, da política externa alemã em relação às questões internacionais, o legislador e o sistema judiciário alemães têm uma abordagem muito positiva e liberal em relação à adoção legislativa e ao exercício da JPU. Essa tendência está relacionada com a emissão de decisões judiciais pelo sistema judiciário alemão com base na JPU, seguida pela promulgação de uma lei que transfere os crimes estipulados no Estatuto de Roma para o sistema jurídico interno. Esta transferência justifica a aplicação da JPU em relação aos autores de tais crimes. Os conflitos armados no Médio Oriente e as vagas associadas de requerentes de asilo na Alemanha alertaram as autoridades alemãs para o fato de muitos desses requerentes de asilo serem acusados de tortura, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Esta constatação fez aumentar a eficácia da adoção judicial da jurisdição universal⁵⁹.

5.1. Comparência de perpetradores de crimes internacionais perante os tribunais alemães

O reconhecimento alemão da JPU data da década de noventa, quando os tribunais alemães fizeram acusações de genocídio e crimes contra a humanidade contra pessoas que fugiam do conflito na ex-Jugoslávia e no Ruanda. Nessa época, o número de

⁵⁷ Vincent, Elise (2016). Une plainte contre Damas déposée à Paris pour crimes contre l'humanité, le monde, 24 de outubro. www.lemonde.fr, acedido por última vez em 10 de agosto de 2020. *Nota infra* 50, 22.

⁵⁸ Vincent, Elise (2018). Trois dignitaires syriens visés par des mandats d'arrêt émis par la justice française, le monde, 5 de novembro. www.lemonde.fr, I acedido por última vez em 12 de agosto de 2020.

⁵⁹ Aplicação da Jurisdição Universal nota *supra* 12, 18.



julgamentos foi de apenas quatro. Os tribunais alemães aplicaram a JPU de acordo com o Artigo 6 (1-8) do Código Penal Alemão, que estipula a existência de uma convenção internacional da qual a Alemanha é parte, e inclui a criminalização dos atos acima mencionados. No entanto, o sistema judiciário alemão acrescentou uma nova condição relacionada com a existência de um vínculo entre o crime e a Alemanha; posteriormente, o Supremo Tribunal Federal anulou essa exigência no caso Sokolovic, afirmando que a obrigação internacional da convenção é suficiente para obrigar os tribunais alemães a acusar os perpetradores de crimes internacionais⁶⁰.

A primeira convenção amplamente aceite da JPU durante este período foi a Convenção para o Genocídio de 1948, embora nenhum julgamento tenha sido feito em relação a crimes contra a humanidade ou crimes de guerra. Entre os casos mais proeminentes, o tribunal alemão em Dusseldorf em 1997 considerou o caso Nikola Jorgic, um sérvio bósnio que residia em Dusseldorf com a família e acusado de genocídio contra civis muçulmanos na Bósnia e Herzegovina durante o conflito armado nesse país. O tribunal alemão estabeleceu a JPU de acordo com o Artigo 220a do Código Penal Alemão sobre a Criminalização do Genocídio, que citou o texto do Artigo 2 da Convenção de Genocídio de 1948. Além do Artigo 6 (1) do Código Penal Alemão, o Tribunal presumiu que havia vários vínculos entre os crimes cometidos e a Alemanha, principalmente: a intervenção humanitária e militar alemã na Bósnia e o fato de o acusado e a família residirem na Alemanha. Ele foi condenado a prisão perpétua e morreu em 2014 na prisão⁶¹.

O segundo caso é o de Đajić, um soldado sérvio-bósnio acusado de assassinar vinte e dois muçulmanos bósnios em junho de 1992. Depois de fugir para a Alemanha e pedir asilo, as ONGs apresentaram uma queixa em nome das vítimas e ele foi julgado no Tribunal Criminal da Baviera, que o condenou a cinco anos de prisão pelo assassinato de civis bósnios. No entanto, o tribunal não conseguiu estabelecer a intenção especial (*dolo especial*) exigida para o crime de genocídio, que é a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo protegido (ou seja, por motivos étnicos, religiosos, nacionais, raciais ou linguísticos). A condenação de Đajić foi baseada na JPU e no Artigo 2 da Quarta Convenção de Genebra de 1949, que protege civis durante um conflito armado internacional, e é uma descrição dada ao conflito entre as Repúblicas da Bósnia e Herzegovina e da Sérvia⁶².

O mesmo Tribunal Penal da Baviera também conseguiu condenar outro líder sérvio, Kušljic, por cometer crimes de limpeza étnica contra muçulmanos na Bósnia, com base na JPU, conforme estipulado no Artigo 6 do Código Penal Alemão. A Alemanha está internacionalmente comprometida com a Convenção sobre o Genocídio. Kušljic foi condenado a prisão perpétua. É importante sublinhar que o Supremo Tribunal Federal rejeitou o seu recurso a contestar a JPU do tribunal⁶³.

Por fim, referimos o caso de Sokolovic, um sérvio bósnio condenado pelo Tribunal de Dusseldorf a nove anos de prisão por genocídio contra muçulmanos bósnios em 1992. A

⁶⁰ Bassiouni, Cherif, nota *supra* 14, 143.

⁶¹ Rynjaert, Cedric (2008). «Universal Criminal Jurisdiction », (2008) *Criminal Law Forum* 354. Informação adicional: Gurda Veded (2015). «The Prosecution of Genocide in Bosnia before International Domestic and National Courts of other Jurisdictions», julho *Research Gate* 39.

⁶² Stegmiller, Ignaz (2008). «German Research on International Criminal Law», 19 *Criminal Law Forum* 186.

⁶³ Shaghaji, Danial (2015). «L'exercice de la compétence universelle en tant qu'obligation Erga Omnes a fin de réprimer les crimes de Jus Cognes», *Research Gate* 3.



importância deste caso transparece na decisão do Tribunal Federal Alemão, que modificou a tendência do sistema judiciário alemão de recusar a condição de presença de vínculo entre o autor do crime e a Alemanha⁶⁴. Posteriormente, esta decisão teve um impacto positivo no curso das queixas apresentadas aos tribunais alemães, embora nem todas tenham sido aplicadas, como a queixa contra o ex-secretário de Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, e outra contra o ex-ministro do Interior do Uzbequistão Almatov⁶⁵.

5.2. Jurisdição universal na lei sobre crimes contra o direito internacional

Como parte do seu compromisso com o Estatuto de Roma estabelecido pelo TPI, o parlamento federal alemão promulgou a chamada Lei de Crimes contra o Direito Internacional em 2002. Sob esta lei, os crimes estipulados no Estatuto de Roma foram combinados com numerosas alterações na distribuição de tipos de crimes: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, agressão e violações graves estipuladas nas quatro Convenções de Genebra e nos seus dois protocolos opcionais de 1977. O artigo 1 da Lei de Crimes contra o Direito Internacional estipula a jurisdição do sistema judiciário alemão para processar esses crimes, descritos como sendo cometidos fora da Alemanha e sem conexão com o país⁶⁶.

A aplicação alemã desta lei coincidiu com o conflito no Afeganistão e no Iraque e, em 2006, organizações alemãs de direitos humanos apresentaram queixas em nome de vítimas civis contra oficiais políticos e militares americanos, incluindo uma queixa em nome de onze detidos na prisão de Abu Ghraib, no Iraque, vítimas de tortura. O ex-secretário de Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, foi acusado de cometer crimes de tortura. A denúncia foi baseada no princípio da JPU estipulado na lei de 2002, pois a tortura de civis detidos durante a ocupação americana do Iraque é classificada como crime contra o direito internacional⁶⁷.

Porém, em abril de 2007, o Ministério Público Federal indeferiu a queixa contra Rumsfeld, afirmando que não havia vínculo entre a Alemanha e o crime cometido e que o acusado não havia entrado em solo alemão no momento em que a queixa foi apresentada. Aqui, notamos que o Supremo Tribunal Federal, na sua decisão judicial no caso Sokolovic, aboliu a condição de associação acima referida, portanto, acreditamos que o fundamento para a decisão judicial estava incorreto. Gostaríamos também de salientar que os tribunais alemães examinaram muitas queixas relacionadas com a aplicação da JPU e emitiram decisões à revelia contra os perpetradores acusados⁶⁸. A mesma recusa repetiu-se noutro caso apresentado em 2005 contra outro político estrangeiro, o ex-ministro do Interior uzbeque Almatov, que foi acusado por refugiados uzbeques na Alemanha de cometer crimes contra a humanidade (tortura) contra civis no Uzbequistão. Infelizmente,

⁶⁴ Gurda Veded, nota *supra* 53, 38.

⁶⁵ Masse, Michel, nota *supra* 11, 446.

⁶⁶ Gurda Veded, nota *supra* 53, 39.

⁶⁷ Ambos, Kai (2007). «International Core Crimes, Universal Jurisdiction and § 153F of the German Procedure Code: A Commentary on the Decision of the Federal Prosecutor General and the Stuttgart Higher Regional Court in the Abu Gharib/Rumsfeld Case», 58 *Criminal Law Forum* 44. Also read: The Legal Framework for Universal Jurisdiction in Germany. Relatório publicado pela HRW em 2014, pp. 5-7.

⁶⁸ La Fontaine, Fannie, nota *supra* 16, 136.



o Procurador alemão rejeitou as queixas por duas razões: os atos de tortura em questão foram cometidos antes da entrada em vigor da lei de 2002 na Alemanha; e não havia conexão entre o crime e a Alemanha.

Acreditamos que a posição do sistema judiciário alemão sobre essas duas queixas assentou em razões políticas não declaradas (ou seja, pressão por parte de grandes potências, como os Estados Unidos, e o desenvolvimento de relações com o Uzbequistão), bem como em razões legais declaradas. Noutro caso, o Tribunal de Frankfurt emitiu um veredicto de culpado contra um ruandês residente na Alemanha chamado Unsevor [sic], um ex-prefeito do Ruanda acusado de exterminar mais de 3.700 civis da minoria tutsi em 1993. Foi condenado em 2015 e condenado a prisão perpétua. O Tribunal de Frankfurt aplicou o Artigo 220a do Código Penal Alemão relativamente ao genocídio, visto que o ato cometido ocorreu antes da promulgação da lei de 2002⁶⁹.

5.3. Os novos refugiados da Alemanha: uma lista incontável de pessoas acusadas

O conflito no Médio Oriente na última década fez com que milhões de refugiados fugissem para a Europa, geralmente para a Alemanha. Entre os refugiados, classificados como um dos grupos mais vulneráveis do mundo, encontramos vítimas de crimes de guerra e crimes contra a humanidade cometidos nos seus países pelos regimes políticos que os governam, ou por outros grupos armados e/ou terroristas como o Al Qaeda, ISIS ou Hezbollah⁷⁰. Entre o grupo mais amplo de refugiados, encontram-se oficiais e militares desses últimos grupos que cometeram crimes de guerra, crimes contra a humanidade e até extermínio. A razão da sua fuga para a Alemanha é por temerem pelas suas vidas ou têm esperança de uma nova vida sem pensar nos crimes que cometeram. Em resposta a esses novos desenvolvimentos, o governo alemão estabeleceu uma Unidade de Investigação sobre crimes de guerra cometidos na Síria, Iraque e Líbia. A partir de 2011, esta unidade obteve informações sobre 2.800 crimes de guerra e crimes contra a humanidade, e depoimentos de mais de 200 testemunhas dessas violações⁷¹.

As ONGs na Alemanha e na Síria ajudaram a documentar as informações e testemunhos das vítimas e dos seus parentes. Mais de dez queixas foram apresentadas ao Ministério Público Federal na Alemanha, com acusações de tortura, crimes contra a humanidade e crimes de guerra na Síria, principalmente por membros do regime sírio e, em menor grau, pela oposição síria e o ISIS. Essas queixas referem-se a dois réus que já estão em solo alemão, que têm ou obterão o estatuto de refugiados. Outras queixas foram apresentadas contra funcionários do regime na Síria sob o princípio da JPU à revelia. Doze dessas queixas foram arquivadas⁷².

No topo dos casos que estão a ser considerados pelo sistema judicial criminal alemão encontra-se o do refugiado Muhammad Khalaf, que obteve o estatuto de refugiado em 2015. As organizações de direitos humanos acusaram-no da prática de crimes de guerra na Síria em 2012-2013, através da sua adesão ao Exército Sírio Livre, contra membros

⁶⁹ Hovell, Devika, nota *supra* 15, 448.

⁷⁰ Kroker, Patrick (2018). «Syrian Torture Investigations in Germany and Beyond», 16 *Journal of International Criminal Justice*, 167.

⁷¹ Han, Yuna, nota *supra* 30, 1.

⁷² Hovell, Devika, nota *supra* 15, 448.



da milícia leais ao regime sírio em Idleb. Foi preso em junho de 2018, e o caso foi encaminhado ao Tribunal Criminal de Estugarda. O tribunal assentou as acusações contra ele no Artigo 8 (1-3) dos Crimes contra o Direito Internacional de 2002, que se baseia no Artigo 1 da mesma lei que permite ao judiciário alemão exercer a JPU no caso do crime de guerra, crime contra a humanidade, ou genocídio ter sido cometido fora da Alemanha por não-alemães. A presença do arguido na Alemanha e a sua residência legal nesse país impediram a defesa de alegar inexistência de vínculo entre o crime e a Alemanha. Além disso, a presença da WCIU na Síria, Iraque e Líbia estabeleceu uma associação entre a Alemanha e esses três países⁷³.

O Tribunal de Estugarda considerou-o culpado e condenou-o a quatro anos e meio de prisão em abril de 2019, justificando a redução da sentença porque ele se tinha integrado na sociedade alemã e fora submetido a grande pressão psicológica por causa da guerra na Síria. Além disso, ele não tinha cometido qualquer violação legal ou penal na Alemanha desde sua chegada em 2015. Recentemente, em 25 de fevereiro de 2021, o Tribunal Regional Superior de Koblenz condenou à prisão de quatro anos e meio Iyad Al-Ghareib, um ex-oficial sírio da polícia secreta que foi preso pela polícia alemã com base num mandado de detenção. O Tribunal de Koblenz considerou-o culpado de atos de tortura cometidos como crime contra a humanidade contra mais de quatro mil pessoas e pela morte de 58 detidos na sua unidade militar na Síria⁷⁴.

Relativamente às queixas que ainda estão a ser analisadas pelo Procurador Federal alemão, estão relacionadas com alguns funcionários sírios acusados de tortura de cidadãos sírio-alemães ou sírios que procuraram refúgio na Alemanha. Aqui, referimo-nos ao mandado de detenção de 2009 emitido pelo Ministério Público alemão contra Jamil Al-Hassan, Diretor dos Serviços Secretos da Força Aérea (o pior Gabinete de Serviços Secretos da Síria em termos de cometer violações, mesmo antes do início dos distúrbios na Síria em 2011). Desde 2011, Jamil Al-Hassan foi acusado pelo pelos EUA e pela Europa de graves violações contra civis sírios. Em março de 2017, organizações europeias de direitos humanos apresentaram queixas ao Ministério Público alemão em nome de sete vítimas sírias que acusaram Jamil Al-Hassan de tortura entre 2011-2015. Destes sete, três vítimas alemãs de origem síria são Mazen Dabbagh, o seu filho Patrick e Abdel Moneim Hamdo. Num desenvolvimento significativo, o Procurador alemão emitiu um mandado de detenção internacional contra Jamil Al-Hassan, com base na JPU e em conformidade com os Crimes contra o Direito Internacional de 2002, em particular o Artigo 7 (1-5), e o Artigo 1 dos Crimes contra o Direito Internacional⁷⁵. Até então, o sistema judiciário alemão não tinha feito um julgamento à revelia, e não se sabe o que causou esse atraso, uma vez que as investigações da WCIU alemã e do Ministério Público tinham sido concluídas. No entanto, enquanto Jamil Hassan e outros permanecerem no poder no seu país, a justiça penal continuará a ser adiada. É certo que a Síria não o extraditará para a Alemanha ou França, os dois países que emitiram mandados de detenção internacionais contra ele e outros, e assim aos parentes das suas vítimas só lhes resta esperar.

⁷³ Kroker, Patrick, nota *supra* 64, 168.

⁷⁴ www.lemonde.fr, acedido por última vez em 25 de março de 2021.

⁷⁵ Weider, Thomas (2019). *Le monde, crimes contre l'humanité: trois Syriens arrêtés en France et en Allemagne*, 14 de fevereiro de 2019. www.lemonde.fr, último acesso em 20 de agosto de 2020.



Conclusão

Existem 113 países no mundo que reconhecem a JPU nas suas leis nacionais, mas são poucos os que realmente aplicaram essa jurisdição. A JPU não é aplicada na Ásia e foi rejeitada em África pela União Africana porque, de acordo com a União, visa apenas líderes africanos⁷⁶. Na América Central e do Sul, até o momento não se sabe se foi aplicada em algum lugar desses continentes, apesar das tentativas limitadas em países como Argentina e México. Além disso, nos EUA tem sido aplicado de forma igualmente limitada e seletiva, não tendo, portanto, sido estabelecido como um princípio jurídico nesses países. Quanto à Europa, observamos que os países da Europa Ocidental foram os primeiros a aplicar essa jurisdição há mais de vinte e cinco anos. No entanto, este pedido era mais semelhante ao que pode ser chamado de jurisdição complementar, pois todos os réus condenados perante os tribunais europeus sob a JPU durante os anos noventa e no início deste século eram de países específicos: Ruanda, a Antiga Jugoslávia e a República Democrática do Congo. Além da criminalização internacional dos atos do perpetrador, podemos dizer que também houve alguma demonização dos acusados nesses países. Dois fatores principais forneceram cobertura política aos governos e, posteriormente, aos tribunais europeus para emitir sentenças penais, algumas severas e outras moderadas, contra os autores de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio. Pedidos subsequentes para a aplicação da JPU nos próprios países da Europa Ocidental foram, no entanto, destinadas a altos funcionários políticos e militares dos principais países, colidindo assim com o veto governamental tácito e resultando em mandados de detenção limitados que serão depois cancelados, e incapacidade de levar qualquer um desses funcionários a julgamento, mesmo à revelia. Insatisfeitos com os procedimentos anteriores, os governos, em vez disso, alteraram as leis nacionais relacionadas com a aplicação da JPU de forma a torná-la mais restritiva, senão ineficaz, em alguns países. É verdade que certas justificações jurídicas para suspender a aplicação da JPU plena permanecem válidas e não podem ser negligenciadas. Por exemplo, no que diz respeito à soberania do Estado, a imunidade dos chefes de estado e funcionários de topo constitui um obstáculo que o Tribunal Internacional de Justiça ainda não superou no seu compromisso entre a JPU e a imunidade de um ministro dos negócios estrangeiros de um país africano. Além disso, as leis de isenção de punições também são legisladas para proteger funcionários seniores e líderes acusados de crimes internacionais. No entanto, essas justificações não foram consideradas nem na posição da Bélgica sobre o mandado de detenção de um ex-ministro dos Negócios Estrangeiros da República Democrática do Congo, e a questão chegou ao Tribunal Internacional de Justiça, nem na primeira fase do caso de Hissène Habré. Atualmente, alguns países continuam a ir além dessas justificações legais e emitem mandados de detenção de funcionários seniores que ainda estão no poder nos seus países. O exemplo óbvio é a Síria. É verdade que punir um criminoso é melhor do que deixá-lo ficar impune e, portanto, as graves violações na Síria não podem ser toleradas, independentemente da identidade ou posição política ou militar do perpetrador. Por outro lado, alguns países europeus alteraram as suas legislações nacionais para revogar o princípio da JPU à revelia, pelo que a questão que se coloca é como o seu regresso pode ser legalmente explicado quando um dos acusados

⁷⁶ Garrod, Matthew, nota *supra* 6, 559.



é entregue. Acreditamos que a retomada do que chamamos jurisdição complementar é o que justifica a emissão de mandados internacionais contra membros do regime sírio, principalmente porque esses funcionários estão sujeitos a sanções da UE e dos EUA. São também alvo de clara denúncia de crimes de guerra por parte das comissões de investigação das Nações Unidas constituídas para o efeito. No entanto, poderíamos argumentar que os julgamentos em países europeus de réus sírios e outros refugiados são um passo positivo e importante para obter justiça para as vítimas de graves violações na Síria e noutros lugares.

Referências

Livros

Cassese, A (2002). *Crimes internationaux et juridictions internationales*. Paris: PUF.

Garapan, A (2002). *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner*. Paris: Odile Jacob

Pradelle, G (2000). «La compétence universelle». Ascensio, Hervé (dir) *Droit international pénal*. Paris: Editions A-Pédone .

Vandermeersch, D (2003). «La fiabilité de la règle de la compétence universelle». Fronza, Emanuela e Manacorda, Stefano (dir). *La justice pénale internationale dans les décisions des tribunaux ad hoc-Etudes Law Clinics en droit pénal international*. Milão: Giuffrè Editore.

Artigos

Aktypis. S (2008). «L'adoption du droit pénal français au statut e la CPI: Etat des lieux», *Revue de droits fondamentaux*, 7. 1-35.

Ambos. K (2007). «International Core Crimes, Universal Jurisdiction and § 153F of the German Procedure Code: A Commentary on the Decision of the Federal Prosecutor General and the Stuttgart Higher Regional Court in the Abu Gharib/Rumsfeld Case», *Criminal Law Forum* 18.43-58.

Ascensio. H (2010). «Une entrée mesurée dans la modernité du droit international pénal: À propos de la loi du 9 août 2010», *La Semaine Juridique* 13. 1691-1698.

Bassiouni. C (2001). «Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical perspective and Contemporary Practice», *Virginia Journal of International Law* 42:1.2-83.

Bruggiamosca. C (2015). «Le génocide, une notion de droit international pénal dans le Code pénal Français: L'application au cas du procès de Pascal Simbikangwa», *Revue Internationale de Droit Pénal*. 1-12.

Florence. B (2014). «Compétence universelle: De quoi nos gouvernants ont-ils peur?», *Observatoire justice et sécurité* 5.1-14.

Fontaine. F (2014). «L'Afrique face à la justice pénale internationale», *Études Internationales* 45: 1.129-151.



- Gallie. M (2005). «La Poursuite de Dirigeants en exercice devant une juridiction nationale pour des crimes internationaux: Le cas de la France», *Revue québécoise de droit international* 18: 2.
- Garrod. M (2018). «Unraveling the Confused Relationship between Treaty Obligations to Extradite or Prosecute and Universal Jurisdiction in the Light of the Habre Case», *Harvard International Law Journal* 59: 1.125-196.
- Garrod. M (2019). «The Emergence of Universal jurisdiction in Response to Somali Piracy: An Empirically Informed Critique of International Law's Paradigmatic Universal Jurisdiction». *Chines Journal of International Law*, 18. 551-643.
- Gurda. V (2015). «The Prosecution of Genocide in Bosnia before International Domestic and National Courts of other Jurisdictions», *Research Gate* 39. 35-69.
- Han. Y (2017). «Rebirth of Universal Jurisdiction», *Ethics International affairs* 1. 1-4.
- Heller. K. (2017). «What Is an International Crime? A Revisionist History», *Harvard International Law Journal* 58: 2.353-420.
- Hovell. D (2018). «The Authority of Universal Jurisdiction», *European Journal of International Law*, 29: 2.427-456.
- Kalek.W (2009). «From Pinochet to Rumsfeld: Universal Jurisdiction in Europe 1998-2008», *Michigan Journal of International Law*, 30: 3.927-980.
- Klip. A (2008). «Universal Jurisdiction: Report for Europe», *Revue Internationale de Droit Pénal*, 79. 173-196.
- Kontorovich. E (2008). «The Inefficiency of Universal Jurisdiction», *University of Illinois Law Review* 1. 4-27.
- Kroker. P (2018). «Syrian Torture Investigations in Germany and Beyond», *Journal of International Criminal Justice*, 16. 165-191.
- Langer.M (2015). «Universal Jurisdiction is Not Disappearing», *Journal of International Criminal Justice* 13: 2.246-256.
- Massé. M (2008). «Chronique de droit pénal international», *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 3. 447-459.
- Mathe. F (2014). «La défense devant les juridictions françaises saisies au titre de la compétence universelle», *Les cahiers de la droit*, 4 :4.593-605.
- Ryngaert. C (2008). «Universal Criminal Jurisdiction», *Criminal Law Forum*, 19.353-357.
- Shaghaji. R (2015). «L'exercice de la compétence universelle en tant qu'obligation Erga Omnes afin de réprimer les crimes de Jus Cognes», *Revue Internationale de Droit Comparé*. 1-17.
- Shaghaji. R (2015). «Les crimes de Jus Cognes, le refus de l'immunité des hauts représentants des États étrangers et l'exercice de la compétence universelle», *Revue québécoise de droit international* 28: 2.143-171.
- Scharf, M (2021). «Universal Jurisdiction and the Crime of Aggression», *Harvard Journal of International Law* 53:2. 357-389.



Stegmiller, I (2008). «German Research on International Criminal Law», *Criminal Law Forum* 19.415-437.

Relatórios de ONGs

The Application of Universal Jurisdiction in the Fight against Impunity - Relatório publicado pela União Europeia em 2016, pp.1-23.

Universal Jurisdiction Law and Practice in Switzerland, Trail International - Open Society, junho de 2019, pp.1-41.

Universal Jurisdiction Law and Practice in Sweden, Report of Open Society, maio de 2020, pp.1-27.

Universal Jurisdiction Law and Practice in France, Trail International-Open Society, fevereiro de 2019, pp.1-43.

The Legal Framework for Universal Jurisdiction in Germany. Relatório publicado pela Human Rights Watch em 2014, pp. 1-10.

Relatórios/Resoluções da ONU

AGNU-6ª Comissão, 73ª Sessão, GA/3571, 10-10-2018.

AGNU, Res. 64/117, janeiro /15/20210.

Jalloh Charles, Jurisdição Penal Universal, Comissão de Direito Internacional/Doc. A/73/10, 2018. 307-325.

Julgamentos de tribunais holandeses

Tribunal de Apelação de Amesterdão, Decisão de 20 de novembro de 2000, R 97/163/12 e R 97/176/12.

Tribunal Distrital de Haia, Processo no. 09/750009-06 e 09/750007-07, Ministério Público v. Joseph Mpambara, Decisão Interlocutória de 24 de julho de 2007.

Julgamentos de tribunais suíços

Tribunal Criminal Federal, Sentença de 25 de julho de 2012, TPF BB.2011.140.

O Caso Nait-Liman v. Suíça Tribunal Penal Federal, N.51357/07, sentença de 15 de março de 2018.

Julgamentos de tribunais britânicos

Treacy J R. v. Zardad, Supremo Tribunal - Processo nº T2203-7676 de 7 de abril de 2004.

R v. Kumar Lama, Processo nº 2013/05698 (Tribunal Criminal Central, Londres, agosto de 2016).

R v Reeves Taylor (Recorrente) Supremo Tribunal - EWCA / Crim 2843, Sentença de 13 de novembro de 2019.

Julgamentos de tribunais alemães

Urteil des Bundesgerichtshof (Maksim Sokolovic) (3 StR 372/00), 21 de fevereiro de 2001 (Julgamento do Tribunal de Justiça Federal)



Urteil des Obrelandesgericht Düsseldorf (Nikola Jorgic) (IV-26-96), 26 de setembro de 1997. (Julgamento do Supremo Tribunal Regional da Renânia do Norte-Vestefália, Dusseldórfia)

Urteil des Bundesgerichtshof (Djurad Kuslic) (3 StR 244/00), 21 de fevereiro de 2001. (Julgamento do Tribunal de Justiça Federal).

Julgamento de tribunais franceses

Khaled Ben Saïd, Tribunal de Justiça de Meurthe et Moselle, 24 de setembro de 2010, Nº 73/2010.

Jornais europeus

Madjid Zerrouky, a condenação de um torturador sírio na Alemanha, uma primeira vez "histórica", 25 de fevereiro de 2021. www.lemonde.fr, acessado por última vez em 25 de março de 2021.

Vincent, Elise, Queixa contra Damasco apresentada em Paris por "crimes contra a humanidade", le monde, 24 de outubro de 2016. www.lemonde.fr, acessado por última vez em 10 de agosto de 2020.

Vincent, Elise, Três dignitários sírios visados por mandados de prisão emitidos pela justiça francesa, le monde, 5 de novembro de 2018. www.lemonde.fr, acessado por última vez em 12 de agosto de 2020.

Weider, Thomas, Le monde, crimes contra a humanidade: três sírios presos em França e na Alemanha, 14 de fevereiro de 2019. www.lemonde.fr, acessado por última vez em 20 de agosto de 2020.

LES PRATIQUES DE L'ÉTAT D'URGENCE ET LES DROITS DE L'HOMME: LE CAS D'EXPULSIONS MASSIVES DES FONCTIONNAIRES PUBLIQUES EN TURQUIE

ÖMER BEDİR

omerbedir@yahoo.com

Il est titulaire d'un diplôme de maîtrise en Administration Publique de l'Université de Marmara, Istanbul. Il a obtenu un Diplôme d'Etudes Approfondies (Master) en UE et Science Politique de l'IEP de Strasbourg. Il a été admis à l'E.N.A. (Ecole Nationale d'Administration) où il a suivi le programme de "Cycle International Longue". Il a fait son doctorat en Histoire Moderne de Turquie à l'Université de Hacettepe, Ankara. Il a travaillé entre 2005 et 2016 en tant que diplomate de carrière au Ministère des Affaires Etrangères de Turquie. Il a servi dans plusieurs missions diplomatiques à l'étranger. Il est actuellement un chercheur indépendant spécialisé dans les relations internationales et les questions des droits de l'homme (Turquie).

Résumé

La déclaration d'état d'urgence est un moyen juridique utilisé par les États pour surmonter des situations extraordinaires. Dans le cadre d'état d'urgence, d'un part, les compétences des gouvernements sont accrues et, d'autre part, les droits et libertés des individus sont limités ou bien suspendus temporairement. L'objectif principal de l'état d'urgence est de fournir, pour mettre fin aux situations extraordinaires dans les plus brefs délais possibles, les moyens nécessaires au gouvernement et à la bureaucratie. Les gouvernements devraient utiliser les compétences extraordinaires d'une manière juste et équitable. Les compétences reconnues par l'état d'urgence ne devraient pas être utilisées à des fins politiques tel qu'intimider les opposants. Même si certains droits et libertés peuvent être limités ou bien suspendus, les droits fondamentaux ne peuvent pas être violés sous prétexte de l'état d'urgence. En plus, les pratiques d'état d'urgence devraient se limiter aux faits et aux cas qui l'ont engendré. Cet article étudie l'équilibre entre l'état d'urgence et le respect des droits de l'homme dans le cas particulier de la Turquie qui a déclaré l'état d'urgence juste après la tentative de coup d'État avorté de juillet 2016. À cet égard, une attention particulière sera consacrée aux licenciements massifs des fonctionnaires publiques par des décrets-lois extraordinaires pendant l'état d'urgence et à la conformité de ces licenciements avec la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Mots-clés

Droits de l'homme, état d'urgence, Turquie, Cour Européenne des Droits de l'Homme, Expulsion des fonctionnaires publiques

Comment citer cet article

Bedir, Ömer (2021). Les pratiques de l'état d'urgence et les droits de l'Homme: Le cas d'expulsions massives des fonctionnaires publiques en Turquie. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Mai-Octobre 2021. Consulté [en ligne] à la date de la dernière consultation, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.12>

Article reçu le 22 Décembre 2020 et accepté pour publication le 10 Mars 2021





LES PRATIQUES DE L'ÉTAT D'URGENCE ET LES DROITS DE L'HOMME: LE CAS D'EXPULSIONS MASSIVES DES FONCTIONNAIRES PUBLIQUES EN TURQUIE

ÖMER BEDIR

Introduction

L'état d'urgence a été déclaré en Turquie après la tentative de coup d'état du 15 juillet 2016 et a duré pendant deux années sans interruption, jusqu'à 19 juillet 2018. L'objectif de l'état d'urgence, donc de la limitation de l'utilisation de certains droits pour une période déterminée, est de faciliter et d'accélérer le processus de retour au normal. Mais s'il n'est pas employé d'une façon juste, l'état d'urgence risque de servir comme un moyen pour suspendre les libertés et les droits, donc d'empêcher le retour au "normal".

Cet article a pour objectif d'étudier l'équilibre entre les pratiques de l'état d'urgence et le respect des droits de l'homme dans le cas particulier d'expulsions massives des fonctionnaires publiques en Turquie. Dans la première partie de cet article, la tentative de coup d'état et le processus de la déclaration d'état d'urgence seront expliqués. Dans la deuxième partie, la décision de la Cour Constitutionnelle turque relative aux décrets-lois extraordinaires (DLE) issus dans la période d'état d'urgence et les conséquences de cette décision seront traitées. Dans la troisième partie, les expulsions massives des fonctionnaires publiques par les DLE sous le régime d'état d'urgence et la compatibilité de ces pratiques avec la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) seront discutées. Dans la quatrième partie, les positions des acteurs internes et externes face aux pratiques de l'état d'urgence et aux expulsions massives des fonctionnaires seront examinées. Dernièrement, d'un part les conséquences des pratiques de l'état d'urgence sur les droits de l'homme et la démocratie, et d'autre part les effets de cette période d'état d'urgence au niveau individuel, social et systémique seront analysés.

1. La tentative de coup d'État et la déclaration de l'état d'urgence

Dans les temps et des circonstances extraordinaires, des règles juridiques "ordinaires" peuvent rester insuffisantes pour répondre aux problèmes pressants et urgents. Dans ces situations exceptionnelles, des règles juridiques moins contraignantes pour le pouvoir exécutif, le gouvernement et la bureaucratie dans son ensemble, sont considérées comme une nécessité, voire une exigence (Robert, 1990: 751-752). Dans ce sens, la déclaration d'état d'urgence est l'une des pratiques juridiques la plus employée par les gouvernements pour surmonter les moments difficiles dans lequel se trouve un pays.



L'état d'urgence permet aux gouvernements de limiter et parfois de suspendre, pour une certaine période bien définie, l'utilisation de certains droits au nom du bien-être de la nation. L'intérêt général remporte sur l'intérêt des particuliers et les cas extraordinaires rendent légitime la limitation de jouissance de certains droits¹.

Les adeptes de FETÖ (Organisation Terroriste Fethullahiste)² infiltrés dans l'armée turque depuis des décennies ont essayé de réaliser un coup d'état le 15 juillet 2016. A la suite de ce coup raté, le gouvernement d'AKP (Parti de Justice et de Développement) a déclaré "l'état d'urgence" (Conseil des Ministres, Décision no. 9064, 20 juillet 2016) conformément à l'article 120 de la Constitution turque³, en vue de combattre cette organisation terroriste. C'est ainsi que l'état d'urgence est entré en vigueur dans tout le pays à partir de 21 juillet 2016.

Comme il y avait une menace directe contre la démocratie et que 251 personnes ont été tuées lors de la tentative de coup d'état, l'opinion publique turque était favorable pour la mise en œuvre des mesures rapides et efficaces envers cette organisation terroriste. Donc, dans cette atmosphère politique et avec une approche sécuritaire, la déclaration

¹ Pour une analyse approfondie sur l'état d'urgence voir, Halpérin, Jean-Louis; Hennette-Vauchez, Stéphanie; Millard, Eric (2017). *L'état d'urgence: De l'exception à la Banalisation*. Paris: Presse Paris Nanterre; Morand-Deville, Jacqueline (2016). "Réflexions sur l'état d'urgence". *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba. Vol. 3, n. 2: pp. 51-64. Accessible sur DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46476>

² Les origines de FETÖ remontent aux années 1970. FETÖ est apparu comme un mouvement religieux pacifique et s'appelait le "mouvement de service". Le but affiché de ce mouvement était de servir et de transformer la société par l'éducation, l'action civique et le média. Dans ce cadre, les partisans de ce mouvement ont ouvert des milliers d'écoles, centres d'éducation et des foyers d'étudiants qui ont servi pour recruter des adeptes dès très jeunes âges. Ils ont fondé des chaînes de tv et publié des journaux pour diffuser leurs idées et faire leur propagande. Ce mouvement religieux maîtrisait également des ressources financières importantes. Ils se sont organisés aussi à l'étranger et ont ouvert des centaines d'écoles dans des pays divers. Ce mouvement religieux s'inspirait des missionnaires chrétiens. Sous l'orientation des dirigeants de ce mouvement, les jeunes adeptes sont incités à devenir des fonctionnaires publiques et surtout à s'organiser dans l'armée et la police. Les questions des examens d'entrée aux écoles d'armées et de police étaient systématiquement volées grâce à l'aide des collaborateurs infiltrés dans ces institutions. Avec le temps, les fidèles de ce mouvement ont augmenté et sont devenus puissants dans la bureaucratie.

Quand le parti d'AKP est arrivé au pouvoir en 2002, il a préféré faire une alliance avec ce mouvement religieux et a profité de ses cadres dans la bureaucratie contre le "Kémaliste establishment", leur ennemi commun. Sous la protection de l'autorité politique, ce mouvement religieux est devenu plus fort que jamais. L'alliance officieuse entre l'AKP et ce mouvement religieux a marché bien pendant dix années. Mais à partir de 2012, cette alliance a commencé à être ébranlée et le combat pour accaparer le pouvoir tout seul s'est intensifié. Les tentatives de réconcilier les anciens partenaires sont restées sans résultat. En décembre 2013, les adeptes de FETÖ dans la police et dans la justice ont mené deux opérations d'anti-corruption contre certains ministres et leurs proches. A partir de ce moment, la lutte entre ces deux parties est devenue publique. L'AKP a qualifié ces opérations d'anti-corruption comme "coup d'état" et le mouvement religieux comme "FETÖ/PDY", acronyme qui signifie "Organisation Terroriste Fethullahiste/Structure Étatique Parallèle". Pour plus d'information voir; Mert, Ali Osman (2016). *15 July Coup Attempt and the Parallel State Structure*. Ankara: Publications of the Presidency of the Republic of Turkey. Accessible sur https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/15Temmuz/15temmuz_en2.pdf; Le Point (21 juillet 2016). "Qui sont les Gulenistes, accusés d'avoir installé un "État parallèle" ?". [Consulté le: 04.04.2020]. Accessible sur https://www.lepoint.fr/monde/qui-sont-les-gulenistes-accuses-d-avoir-installe-un-etat-parallele-21-07-2016-2056000_24.php

³ Article 120 de la Constitution turque: "*En cas d'apparition d'indices sérieux d'extension d'actions violentes visant à renverser l'ordre démocratique libre instauré par la Constitution ou à supprimer les droits et libertés fondamentaux ou en cas de perturbation sérieuse de l'ordre public en raison d'actes de violence, le Conseil des ministres réuni sous la présidence du Président de la République peut, après avoir consulté le Conseil de sécurité nationale, proclamer l'état d'urgence dans une ou plusieurs régions du pays ou sur l'ensemble du territoire, pour une durée ne dépassant pas six mois.*" [Consulté le: 10.03.2020]. Le texte intégral en français de la Constitution turque est accessible sur <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982.htm> et <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982-2.htm>



d'état d'urgence était perçue comme une nécessité pour pouvoir surmonter cette situation extraordinaire.

Les membres du gouvernement, dans des divers reportages télévisés, ont déclaré à plusieurs reprises que

"l'état d'urgence ne va durer que trois mois et peut-être moins. Parce que le gouvernement est conscient que l'état d'urgence n'est pas quelque chose de souhaitable. Il ne faut pas oublier que c'était ce gouvernement qui avait mis fin à l'état d'urgence en vigueur depuis des années dans la région sud-est du pays. Une fois que les institutions publiques sont nettoyées définitivement des terroristes de FETÖ, l'état d'urgence sera levé le plus vite possible" (Milliyet, 22 juillet 2016).

Mais dans la pratique, à l'envers des déclarations indiquée ci-dessus, le gouvernement, en prétendant la gravité de la menace et la complexité de la structure terroriste, a opté de prolonger successivement l'état d'urgence tous les trois mois⁴. C'est ainsi que l'état d'urgence a duré d'une manière ininterrompue deux années, entre 21 juillet 2016 et 19 juillet 2018. Malgré les appels réguliers faits dès le début au gouvernement par les partis d'opposition pour mettre fin immédiatement à l'état d'urgence (Grande Assemblée Nationale de Turquie, Procès-verbal de la 117ème Session: 21 juillet 2016), le gouvernement a préféré rester indifférent à ces appels.

2. Les DLE sous le régime d'état d'urgence: des compétences sans contrôle

Quand le gouvernement a adopté, le 25 juillet 2016, le "décret-loi extraordinaire no. 668 relatif aux mesures requises dans le cadre d'état d'urgence et à la régulation de certaines institutions", le principal parti d'opposition, le CHP (Parti Populaire Républicain) a fait un recours le 23 septembre 2016 à la Cour Constitutionnelle pour l'anti-constitutionnalité de ce DLE et en même temps a demandé sursis d'exécution pour ce DLE avec le motif d'empêcher des conséquences irréparables en cas de mis en œuvre⁵.

⁴ L'état d'urgence a été prolongé 7 fois par le parlement. Les décisions de la Grande Assemblée Nationale de Turquie (TBMM) relatives à la prolongation de l'état d'urgence: Décision no. 1182 (18.04.2018); Décision no. 1178 (18.01.2018); Décision no. 1165 (17.10.2017); Décision no. 1154 (17.07.2017); Décision no. 1139 (18.04.2017); Décision no. 1134 (03.01.2017); Décision no. 1130 (11.10.2016). [Consulté le: 11.03.2021]. Accessible sur https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_gd.sorgu_yonlendirme

⁵ Le CHP, dans son recours, a souligné les points suivants: l'état d'urgence est une période provisoire où des mesures exceptionnelles peuvent être mises en œuvre. Ces mesures doivent être relatives aux événements et aux sujets qui ont nécessité la déclaration d'état d'urgence. Ces mesures ne devraient être valables que pendant la période d'état d'urgence. Ceci dit, avec la fin de l'état d'urgence, des mesures exceptionnelles aussi devraient disparaître. La déclaration d'état d'urgence ne suspend en aucun cas le droit et la constitution. L'état d'urgence n'est pas un régime arbitraire et le pouvoir exécutif doit se conformer aux principes de l'État de droit. Selon le CHP, "Le décret-loi extraordinaire no. 668 relatif aux mesures requises dans le cadre d'état d'urgence et à la régulation de certaines institutions" contenait des mesures sans rapport avec les cas qui ont causé la déclaration d'état d'urgence et apportait des modifications qui passent au delà de la période de l'état d'urgence. Pour les raisons indiquées ci-dessus, le CHP a prétendu que le DLE en question était contraire aux articles 2, 6, 7, 8, 11 et 121 de la Constitution et devrait être annulé (Cour Constitutionnelle, 12.10.2016: para. 2).



La Cour Constitutionnelle turque a décidé le 12 octobre 2016 avec unanimité que selon l'article 148 de la constitution⁶, l'anti-constitutionalité des DLE des périodes d'état d'urgence ne peuvent pas être évoquées et par conséquent s'est considérée incompétente pour le contrôler (Cour Constitutionnelle, 12.10.2016: paras. 25-27). En fait, avec cette décision, la Cour Constitutionnelle changeait sa jurisprudence antérieure où elle se considérait compétente pour contrôler et annuler les DLE pour motif d'inconstitutionnalité, y compris pendant les périodes d'état d'urgence (Cour Constitutionnelle, 10.01.1991: Section IV et V). Dans ses décisions précédentes, la Cour Constitutionnelle affirmait qu'elle devrait examiner la vraie nature juridique des DLE sans être lié par son appellation et sa forme (*Ibid.*, Section IV: para. A-3-(a) et (c)). Elle ajoutait aussi que dans les régimes démocratiques, l'état d'urgence ne correspond pas à un régime arbitraire et ne suspend pas l'État de droit (*Ibid.*, Section IV: para. A-1); que les régulations mises en place par les DLE ne devraient pas dépasser les limites et l'objectif de l'état d'urgence (*Ibid.*, Section IV: para. A-2) et ne pouvaient pas s'étendre aux régions et aux provinces qui tombent en dehors de l'état d'urgence (*Ibid.*, Section IV: para. A-3-(b)). Avec les considérations susmentionnées, la Cour Constitutionnelle avaient annulé, dans le passé, plusieurs DLE par vote majoritaire (Cour Constitutionnelle, 10.01.1991; 03.07.1991; 26.05.1992 et 22.05.2003).

Avec le changement de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, une "compétence sans limite et sans contrôle" a été reconnue au pouvoir exécutif par le pouvoir judiciaire. Le pouvoir politique avait obtenu un "chèque en blanc" de la Cour Constitutionnelle (Adadağ, 2019: 147). Théoriquement, l'autorité politique, s'il le souhaitait, par un simple DLE, pouvait suspendre, voire abroger toute la Constitution et dissoudre quelque institution, y compris la Cour Constitutionnelle. Le pouvoir exécutif était exempté de tout contrôle juridique et légal pendant la période d'état d'urgence. Les compétences reconnues par l'état d'urgence avaient déjà permis au pouvoir exécutif d'utiliser aisément le pouvoir législatif via des DLE. Et en plus, grâce à la décision de la Cour Constitutionnelle, le pouvoir politique était doté d'une irresponsabilité exceptionnelle pour ses actes. Cette nouvelle jurisprudence de la Cour Constitutionnelle a aidé en même temps le parti au pouvoir de rester indifférent aux critiques d'abus de compétences de l'opposition.

D'autre part, la bureaucratie sécuritaire s'est rapidement adaptée à ce processus d'état d'urgence et, grâce à l'encouragement du pouvoir politique, a accru ses actions arbitraires. Les décisions des instances juridiques qui privilégiaient la sécurité de l'État sur les droits et les libertés individuels ont davantage incité la bureaucratie sécuritaire à sous-estimer les droits fondamentaux. L'assurance implicite et ensuite légale⁷ conférée

⁶ Article 148 de la Constitution turque: *"La Cour constitutionnelle contrôle la conformité à la Constitution, quant à la forme et quant au fond, des lois, des décrets-lois et du Règlement intérieur de la Grande Assemblée nationale de Turquie. En ce qui concerne les amendements constitutionnels, son examen et son contrôle portent exclusivement sur la forme. Toutefois, les décrets-lois édictés, en période d'état d'urgence, d'état de siège ou de guerre ne peuvent pas faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle, ni quant à la forme, ni quant au fond."* [Consulté le: 10.03.2020]. Le texte intégral en français de la Constitution turque est accessible sur <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982.htm> et <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982-2.htm>

⁷ "Loi no. 6755 relative à l'adoption avec des modifications du DLE concernant les mesures prises dans le cadre d'état d'urgence et des régulations apportées à des institutions publiques" a été adoptée le 08 novembre 2016. L'article 37 de cette loi est relatif à l'impunité juridique, administrative, pénale et financière



aux forces de sécurité et à la bureaucratie en générale (Commission de Venise, 12 décembre 2016: paras. 95-97; OHCHR, 2018: paras. 5 et 45; OHCHR, A/HRC/WG.6/35/TUR/2, 20-31 Janvier 2020: para. 23) a facilité et multiplié les violations des droits de l'homme pendant l'état d'urgence.

La psychologie d'impunité dans l'administration publique était vite répandue. Les lois qui étaient appliquées soigneusement auparavant étaient maintenant ignorées. Par exemple, au début de l'état d'urgence, les personnes affectées par les DLE ont voulu bénéficier du droit à l'information. Les personnes expulsées de leurs fonctions publiques ne pouvaient obtenir aucune information sur les raisons de leurs expulsions. Or, selon la loi no. 4982 relative au droit à l'information⁸, chaque personne, qu'il soit citoyen turc ou bien étranger, a le droit de demander d'information sur les actes administratifs concernant lui-même; et l'administration intéressé doit, dans un délai de 15 jours de travail, fournir par écrit les informations et les documents demandés (Loi relative au Droit à l'Information, 2003: articles 4 et 11). Malgré cette loi très nette, les demandes d'information restaient sans réponse. Le Conseil de l'Évaluation de Droit à l'Information, autorité publique chargée de la mise en œuvre de la loi en question, a décidé unanimement que les demandes d'information concernant les actes émanant des DLE et surtout ceux relatifs à l'expulsion des fonctionnaires restent en dehors du droit à l'information et donc ne seront pas répondues (Conseil de l'Évaluation de Droit à l'Information, 04 août 2016).

L'autorité politique et la bureaucratie s'étaient accoutumées au confort et à l'irresponsabilité de cette période exceptionnelle relativement longue. Quand l'état d'urgence a été finalement levé le 19 juillet 2018, le parti au pouvoir avait déjà décidé de passer une loi⁹ qui lui permettrait d'employer les pratiques de la période d'état d'urgence dans les périodes dites "normales" (OHCHR, A/HRC/WG.6/35/TUR/3, 20-31 janvier 2020: paras. 8 et 29). En fait, d'un part "l'état d'urgence temporaire" était terminé, mais d'autre part "l'état d'urgence permanent", sans le nommer d'état d'urgence, était entré en vigueur. L'approche sécuritaire avait continué à régner sur l'approche juridique et libertaire même après la fin de l'état d'urgence, et ce grâce à l'aide de la majorité parlementaire d'AKP et de son allié MHP (Parti d'Action Nationaliste), et malgré les vives objections de l'opposition.

des "bureaucrates" qui ont mis en œuvre les ordres dans le cadre d'état d'urgence. Voir, *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 29898 (24.11.2016). Ankara.

D'autre part, l'article 121 du DLE no. 696 est relatif à l'impunité pénale et financière des "civils" qui ont assisté à empêcher la tentative de coup d'état du 15 juillet 2016. Voir, DLE no. 696 (24 décembre 2017). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 30280 (24.12.2017). Ankara.

⁸ La loi relative au Droit à l'Information a été adoptée le 09 octobre 2003 en vue de l'harmonisation de la législation turque avec l'acquis communautaire, dans le processus de la candidature de la Turquie à l'Union Européenne.

⁹ "Loi no. 7145 relative à la Modification de Certains Lois et Décrets-Lois" a été adoptée juste après la fin de l'état d'urgence, le 25 juillet 2018. Avec cette loi, plusieurs limitations apportées aux droits et aux libertés des individus pendant la période de l'état d'urgence ont été prolongées pour les prochaines 3 années. Par exemple, les Ministres étaient dotés de la compétence d'expulser les fonctionnaires sans enquête disciplinaire pour les prochaines 3 années. La délivrance de passeport à ceux qui sont soupçonnés d'actes de terrorisme pourrait être refusée pour les prochaines 3 années. Les manifestations et les protestations pendant les soirs ont été interdites. Voir, *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 30495 (31.07.2018). Ankara.



3. Les expulsions massives des fonctionnaires par les DLE et la compatibilité de ces DLE avec la CEDH

A partir de 21 juillet 2016, dans le cadre de l'état d'urgence, le gouvernement d'AKP a adopté successivement plusieurs DLE¹⁰. Mais certains de ces DLE étaient sans rapport¹¹ avec les cas qui ont entraîné l'état d'urgence (OHCHR, 2018: paras. 6 et 46). L'article 121 de la Constitution turque¹² relatif à la déclaration d'état d'urgence prévoyait¹³ que les DLE ne peuvent régler que des questions urgentes concernant la situation qui ont entraîné les conditions de l'état d'urgence et ceci dit, ces régulations extraordinaires ne peuvent être valables que pendant la période de l'état d'urgence. Il y avait donc deux types de limitations essentielles, le contenu et la durée, pour les DLE.

Or, le changement de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle a permis à l'autorité politique d'adopter des DLE qui auront des effets même après la fin de l'état d'urgence. L'expulsion des fonctionnaires publiques par des DLE constitue un exemple typique de cette pratique. Au lieu d'adopter une mesure provisoire, telle qu'éloigner les fonctionnaires publiques de leurs positions pendant la période d'état d'urgence, le pouvoir politique a choisi de les écarter définitivement de la fonction publique.

3.1. Expulsion massive des fonctionnaires publiques: des mesures démesurées de l'état d'urgence

107.944 (Cent sept mille neuf cent quarante-quatre) fonctionnaires publiques¹⁴ ont été expulsés par les DLE entre juillet 2016 et décembre 2017 (OHCHR, 2018: para. 61). Ces

¹⁰ Au total 32 DLE ont été mis en œuvre entre 2016 et 2018, sous le régime d'état d'urgence. Pour les textes des DLE, voir le site internet du Journal Officiel de la République de Turquie, accessible sur <https://www.resmigazete.gov.tr>

¹¹ Certains de ces DLE étaient sans rapport avec les faits qui ont entraîné la déclaration d'état d'urgence, tels que l'expulsion des fonctionnaires; la fermeture des écoles; la fermeture des chaînes de tv, des stations de radio et des journaux; les modifications dans le code pénal; les règles d'utilisation des pneus d'hiver; le changement de la procédure de nomination des recteurs d'université etc. (Adadağ, 2019: 148).

¹² Article 121 de la Constitution turque: "...réglemente ... les procédés de limitation ou de suspension des droits et libertés fondamentaux, conformément aux principes énoncés à l'article 15 de la Constitution, détermine comment et de quelle manière seront arrêtées les mesures requises par la situation, quel genre d'attributions seront conférées aux agents des services publics et quel type de modifications seront apportées à leur statut, et fixe les procédures exceptionnelles d'administration.

Pendant toute la durée de l'état d'urgence, le Conseil des ministres réuni sous la présidence du Président de la République peut édicter des décrets-lois dans les matières qui rendent l'état d'urgence nécessaire. Ces décrets-lois sont publiés au Journal officiel et soumis le jour même à l'approbation de la Grande Assemblée nationale de Turquie...". [Consulté le: 10.03.2020]. Le texte intégral en français de la Constitution turque est accessible sur <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982.htm> et <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982-2.htm>

¹³ Avec le référendum tenu le 16 avril 2017 sur la modification de certains articles de la constitution, l'article 121 de la constitution turque est abrogé.

¹⁴ Selon les autorités turques, le nombre total des fonctionnaires expulsés par les DLE entre 2016 et 2018 est de 125.678 (cent vingt-cinq mille six cent soixante-dix-huit). Voir, Commission chargée d'examiner les dossiers d'état d'urgence. [Consulté le: 14.03.2020]. Accessible sur <https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr> Selon les données recueillies par OHCHR, le nombre total des fonctionnaires expulsés dépasse 150.000 (Cent cinquante mille) (OHCHR, 2018: para. 61; OHCHR, A/HRC/WG.6/35/TUR/2, 20-31 Janvier 2020: para. 37).

Cette différence s'explique par le fait que certaines catégories des fonctionnaires, tels que les juges et les procureurs, ne sont pas expulsés par des DLE mais par des décisions de leurs institutions respectives.



DLE¹⁵ comprenaient les listes des fonctionnaires expulsées dans leurs annexes. Les listes étaient classées selon les institutions publiques. Les prénoms-noms, numéros d'identité particulier des fonctionnaires, le dernier statut ou la position des fonctionnaires, les lieux de travail (ville-arrondissement) des fonctionnaires figuraient sur ces listes. Et toutes ces informations privées étaient affichées publiquement par les DLE sur le site internet du journal officiel.

L'article 2, alinéa 1 de ces DLE stipulait que

"... les personnes citées dans les listes annexées ...ceux qui sont considérés membres, ceux qui sont considérés avoir une appartenance, une relation, une connexion ou bien une affiliation avec les organisations terroristes, avec des structures, des formations ou bien des groupes ayant des activités contre la sécurité nationale de l'État... sont expulsés de leurs fonctions publiques..."

L'article 2, alinéa 2 des DLE prévoyait que *"... les personnes expulsées de la fonction publique ne peuvent plus redevenir fonctionnaire... ne peuvent pas être embauchées directement ou indirectement pour les fonctions publiques... et leurs passeports sont annulés..."*.

Des termes vagues et flous (appartenance, relation, connexion, affiliation et structure, formation, groupe) étaient employés dans le texte des DLE (Commission de Venise, 12 décembre 2016: para. 129). En fait, toutes les personnes énumérées dans les listes annexées aux DLE étaient considérés comme des "terroristes", sans aucune décision juridique.

Le pouvoir politique avait décidé d'expulser ces fonctionnaires sans notification préalable, sans explication et sans reconnaître le droit de défendre eux-mêmes (Günday, 2017: 35). L'administration, avec l'avantage procuré par l'état d'urgence, n'a pas senti la nécessité de fournir des preuves concrètes pour les expulsions et a considéré une simple suspicion suffisante pour cet acte administratif mis en œuvre à travers d'un acte législatif. Une différenciation dans la sanction à infliger n'était non plus préférée pour les distinctes catégories (*membre, appartenance, relation, connexion ou bien affiliation*) énumérées dans le texte des DLE. Alors que la Convention de Genève interdit la pénalisation collective (Convention de Genève, 1949: art. 33), toutes ces catégories étaient acceptées comme des "terroristes égaux" et, dans la "guerre sainte" contre le terrorisme, étaient pénalisées collectivement.

Pendant les deux années qui ont passé sous les conditions d'état d'urgence, plus de 6.000 académiciens, 4.240 juges et procureurs (ça fait un tiers des juges et des procureurs) et des dizaines de milliers de personnes de professions diverses tels que médecins, enseignants, soldats, police, ouvrier etc., au total plus de 150 mille personnes, étaient expulsées de leurs fonctions publiques (OHCHR, 2018: paras. 49 et 61).

¹⁵ Pour la liste complète des DLE relative aux expulsions des fonctionnaires, voir le site d'internet de la Commission chargée d'examiner les dossiers d'état d'urgence. [Consulté le: 14.03.2020]. Accessible sur <https://ohalkomisyonu.tcbb.gov.tr/khklar>



3.2. Les critères retenus pour l'expulsion des fonctionnaires

Au début de l'état d'urgence, au nom de la confidentialité absolue, aucune information n'était partagée avec le public sur les critères d'expulsions. Suivant les premières expulsions massives des fonctionnaires, l'opinion publique et le média ont cherché à apprendre les critères pris en compte pour ces sanctions draconiennes. Les hommes politiques ont ainsi explicité les critères et les dates sous-mentionnés.

Selon le pouvoir politique, les dates de 17 et 25 décembre 2013 étaient déterminantes pour les décisions d'expulsion. Ces dates étaient considérées comme le début du caractère terroriste de la communauté religieuse, devenue organisation terroriste armée après la tentative de coup d'état.

D'après l'autorité politique, les principaux critères d'expulsion, donc indice de relation, connexion, affiliation avec l'organisation terroriste, étaient:

- avoir un compte auprès de "Bank Asya"¹⁶
- utiliser le programme de messagerie "Bylock"¹⁷
- envoyer ses enfants aux écoles¹⁸ en liaison avec ce groupe religieux
- être membre du syndicat d'"Aktif-Sen"¹⁹
- être membre des ONG liées à ce groupe religieux et faire des dons à ces ONG
- analyse détaillée des comptes de media social des fonctionnaires.

Pour l'autorité politique, les fonctionnaires qui avaient l'un des critères ci-dessus après les dates de 17-25 décembre 2013 étaient en relation, forte ou faible, avec l'organisation terroriste et donc devraient être éloignés définitivement du service public. Mais la date

¹⁶ "Bank Asya" était inaugurée le 24 octobre 1996 avec la participation de plusieurs hommes politiques qui ont occupé dans un temps ultérieur les postes de ministre, premier ministre, voire président (Hürriyet, 04 février 2015). Au fur et à mesure que l'alliance entre cette communauté religieuse et l'AKP marchait bien, plusieurs institutions publiques avaient orienté leurs fonctionnaires à ouvrir des comptes de salaires chez les succursales de Bank Asya (Kamu Haber Merkezi, 27 novembre 2016).

¹⁷ Il s'agit d'une application de messagerie utilisée majoritairement par les sympathisants de cette organisation. Le programme de Bylock a été téléchargé par plus de 500.000 (cinq cent mille) utilisateurs et était accessible au public sur Playstore et Applestore (The Guardian, 11 septembre 2017).

¹⁸ En raison de leurs qualités éducatives, des centaines de milliers de parents ont envoyé leurs enfants aux écoles de ce groupe religieux. Ces écoles fonctionnaient légalement selon le droit turc et étaient, comme toutes les autres écoles, sous l'inspection du Ministère de l'Education Nationale. En plus, le gouvernement, dans le cadre du financement des écoles privées, avait continué à financer les écoles de ce groupe jusqu'à 15 juillet 2016, c'est-à-dire jusqu'à la date du coup d'état. Avec l'état d'urgence, 934 écoles en liaison avec ce groupe étaient fermées (Commission de Venise, 12 décembre 2016: para. 81).

Il y avait des ministres, des députés, des fonctionnaires de haut niveau qui étaient diplômés de ces écoles. Compte tenu du nombre très élevé des personnes influencées par le critère d'école, l'AKP s'est vu obligé d'assouplir ce critère d'expulsion et a annoncé que ce critère tout seul ne sera plus considéré suffisant pour les expulsions, mais sera pris en compte en cas d'existence d'autres indices et critères. Voir, Commission chargée d'examiner les dossiers d'état d'urgence. *OHAL Komisyonu Çalışmaları Hakkında Bilgi Notu* (26.12.2019). [Consulté le: 13.03.2021]. Accessible sur <https://ohalkomisyonu.tcbb.gov.tr/>

¹⁹ Le syndicat d'Aktif-Sen opérait dans le domaine d'éducation. Lorsque l'alliance entre ce groupe religieux et le parti d'AKP fonctionnait bien, ce dernier a encouragé les enseignants à devenir membre du syndicat "Aktif-Sen". Les cotisations syndicales ont été payées régulièrement par les institutions publiques au lieu des fonctionnaires jusqu'à 15 juillet 2016 (Kamu Haber Merkezi, 27 novembre 2016).



retenue pour les expulsions contenait une simple paradoxe (Commission de Venise, 12 décembre 2016: paras. 119, 121 et 125): ceux qui avaient l'un de ces critères, avant les dates choisies, étaient considérés innocents et éligibles pour continuer à travailler dans le service public. Par contre, ceux qui avaient l'un de ces critères, après les dates choisies, étaient considérés des "terroristes" et ainsi éloignés de leurs fonctions publiques.

En fait, les dates choisies par le pouvoir politique avaient un sens politique. L'AKP considérait ces dates comme le début "officiel" d'une "guerre" entre lui et cette communauté religieuse. Le 17 et 25 décembre 2013, les adeptes de FETÖ infiltrés dans la police turque ont dirigé deux grandes opérations d'anti-corruption. Les ministres, les enfants de ministres et beaucoup d'autres politiciens étaient impliqués dans cette affaire de corruption. Le gouvernement a qualifié ces opérations policières comme mensonge et tentative de coup civil et juridique contre lui (Anatolian Agency, 14 juillet 2017).

Donc, les critères et les dates annoncés par le pouvoir politique comme fondement pour les expulsions n'étaient pas "juridiques" mais plutôt "subjectifs" et "politiques". Du point de vue juridique, avoir un compte dans une banque qui fonctionne conformément au droit turc, utiliser un programme de messagerie accessible au public sur internet, envoyer ses enfants aux écoles qui fonctionnent selon le droit turc et qui sont inspectées par le Ministère de l'Education Nationale, être membre d'un syndicat fondé selon le droit turc, devenir membre d'une ONG établie conformément au droit turc ne constituent pas une infraction en soi (Commission de Venise, 12 décembre 2016: paras. 103 et 112). Mais sous les conditions de l'état d'urgence, les institutions et les actes qui étaient auparavant légales étaient qualifiés d'illégaux avec le changement de la conjoncture politique²⁰.

En outre, parmi les fonctionnaires expulsés, il y avait aussi des milliers de personnes qui ne satisfaisaient aucun de ces critères énoncés²¹. La particularité commune de ces personnes était leur caractère dissident et leur opposition au pouvoir politique. Les DLE étaient devenus également, aux mains de l'autorité politique, des instruments pour éloigner les dissidents et les opposants du service public (OHCHR, 2018: para. 42). A part les sanctions d'expulsion, une grande partie de ces fonctionnaires devaient aussi faire face à des procès criminels initiés contre eux, avec l'accusation d'"être membre à une organisation terroriste armée" (OHCHR, 2018: paras. 10 et 82).

²⁰ Dans le cadre d'une demande d'extradition, le Ministère de la Justice a présenté le 08 novembre 2018, via son conseiller juridique à l'Ambassade de Turquie à Londres, un document au tribunal de Westminster en Grande Bretagne. Dans ce document, il était indiqué qu'avoir un compte auprès de Bank-Asya n'était pas un crime en soi et que l'utilisation du programme de Bylock n'était pas un crime s'il n'y avait pas de contenu criminel. Donc, les autorités turques avaient réfuté les deux critères d'expulsions avec ce document. Quand ce document était publié dans les journaux, le Ministère de la Justice a déclaré que le document ne reflétait pas la position officielle du Ministère et qu'il était rédigé par l'initiative du Conseiller juridique lui-même sans consulter le Ministère (Odatv.com, 01 décembre 2018).

²¹ 1.128 académiciens de 89 universités turques ont signé, en janvier 2016, une pétition commune disant non à la violence dans le sud-est du pays. Après la déclaration d'état d'urgence, les signataires étaient expulsés de leurs positions académiques par les DLE et des procès criminels avec l'accusation de terrorisme étaient initiés contre eux (OHCHR, 2018: para. 74).



3.3. La conformité des DLE avec la CEDH

Par les DLE expliqués ci-dessus, plusieurs articles de la CEDH ont été violés²²:

Article 6 de la CEDH "Droit à un procès équitable"

Les actes légaux comme envoyer ses enfants aux écoles opérant conformément au droit turc, avoir un compte auprès d'une banque opérant conformément au droit turc etc., sont déclarés des actes illégaux, contrairement aux principes universels de l'État de droit et de la prévisibilité de droit.

Les fonctionnaires expulsés étaient accusés publiquement d'être "terroriste" et donc ont subi une diffamation sans équivoque. Ils étaient déclarés coupables sans aucune décision juridique. Ces personnes étaient condamnées par une décision politique et à travers d'un acte législatif adopté par le Conseil des Ministres (Commission de Venise, 12 décembre 2016: para. 132).

Les personnes concernées n'ont pas eu la possibilité d'apprendre les raisons et les preuves des accusations dirigées contre eux. Aucun document, information, dossier n'était transmis aux personnes intéressées et toutes leurs demandes d'information sont laissées sans réponse.

Des termes vagues et flous (contact, relation, appartenance, membre; structure, formation, groupe) sont employés dans les DLE. En fait, toutes les personnes énumérées dans les listes annexées aux DLE sont soupçonnées, sans distinction, d'être "terroriste" et sont pénalisées collectivement. La présomption d'innocence était intentionnellement négligée par les DLE.

Les informations personnelles des ex-fonctionnaires ont été publiées sur le site internet du journal officiel. Non seulement les ex-fonctionnaires mais aussi leurs familles étaient stigmatisées et ciblées délibérément par cet acte de publication. En plus, les passeports des membres de famille des ex-fonctionnaires, y compris ceux des mineurs, ont été annulés. Dans ce sens, il s'agit d'une pénalisation collective mise en œuvre contre les membres de famille des ex-fonctionnaires.

[k1] Article 8 de la CEDH "Droit au respect de la vie privée et familiale"

Les fonctionnaires expulsés étaient accusés d'un crime grave, le "terrorisme". Les informations personnelles (nom-prénom, titre, institution, numéro de fonctionnaire, lieu de travail) de ces personnes étaient publiées sur le site internet du journal officiel. En publiant ces informations personnelles, on a voulu pénaliser psychologiquement non seulement les ex-fonctionnaires eux-mêmes mais aussi les membres de leurs familles collectivement. Afficher publiquement les informations privées de ces personnes entraîne

²² En fait, le pouvoir politique était bien conscient que les DLE n'étaient pas conforme au droit et aux droits de l'homme et que si les dossiers relatifs aux DLE et aux pratiques de l'état d'urgence arrivaient devant la CtEDH, cette dernière condamnerait, fort probablement, les actes en question. Dans ce cadre, juste après la fin de l'état d'urgence, le 25 juillet 2018, la loi no. 7145 permettant la "déclaration unilatérale" a été adoptée. La "déclaration unilatérale" qui n'existait pas jusqu'à cette date dans la législation turque était ainsi incluse dans le code pénal et le code administratif. Le système judiciaire s'était doté maintenant d'une seconde arme, à part le règlement amiable, en cas de constat des violations des droits de l'homme par la CtEDH. Voir, "Loi no. 7145 relative à la Modification de Certaines Lois et Décrets-Lois" (25 juillet 2018). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 30495 (31.07.2018). Ankara.



aussi leurs exclusions de la vie sociale et de la vie de travail. Il s'agit non seulement d'une atteinte au respect de la vie privée et familiale mais aussi d'une discrimination.

Article 13 de la CEDH "Droit à un recours effectif"

Les expulsions ont été réalisées par des DLE et, selon la Cour Constitutionnelle turque, les DLE des périodes d'état d'urgence étaient hors contrôle juridique²³. A la suite de cette décision de la Cour Constitutionnelle, les tribunaux administratifs et le Conseil d'État se sont aussi déclarés incompétents pour examiner les DLE. Donc, toutes les voies juridiques internes étaient devenues inaccessibles pour renverser les décisions d'expulsions.

Comme toutes les voies juridiques internes étaient rendues inefficaces, il n'y avait qu'une option à recourir: la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CtEDH). Dans un peu de temps, dizaines de milliers de recours ont été envoyés par les ex-fonctionnaires turcs à la CtEDH²⁴.

Article 14 de la CEDH "Interdiction de discrimination" et Protocole 12, Article 1 "Interdiction Générale de la Discrimination"

Suivant les expulsions par les DLE, une "note explicative"²⁵ pour chaque personne expulsée était inscrite à son dossier personnel auprès de l'Institution de la Sécurité Sociale turque: quand une personne cherche un emploi, les employeurs peuvent consulter le dossier personnel de l'intéressé sur le site internet de l'Institution de la Sécurité Sociale pour confirmer certaines informations fournies (ancien lieu de travail, durée de travail etc.) par le demandeur d'emploi et voient directement les notes explicatives. A cause de ces notes explicatives, la plupart des employeurs refusent d'embaucher les fonctionnaires expulsés par peur d'avoir des problèmes avec les autorités publiques (T24, 25 septembre 2017).

Cette pratique de "note explicative" montre que l'autorité politique a voulu rendre presque impossible pour ces personnes de trouver un emploi même dans le secteur privé²⁶. Cette pratique entraîne l'exclusion des ex-fonctionnaires de la vie de travail et social, et constitue une discrimination. L'autorité politique a voulu pénaliser les ex-fonctionnaires et leurs proches non seulement politiquement mais aussi économiquement et socialement (mort civile), et ceci dit d'une manière permanente.

Un autre acte de discrimination est relatif aux enfants des fonctionnaires expulsés: les enfants de ces personnes étaient devenus sujets de suivi et de fichage à cause des écoles où ils ont étudié. Or, ces écoles fonctionnaient conformément au droit turc et recevaient des aides financiers du Ministère de l'Education jusqu'à 15 juillet 2016. Ce fichage contre les mineurs porte le risque d'ouvrir la voie pour des nouvelles pratiques discriminatoires à l'encontre d'eux dans l'avenir.

Les appels faits par des politiciens pour la re-adoption de la peine capitale constituent un autre acte de discrimination. Certains partis politiques ont fait campagne en faveur de la

²³ Voir p. 5-6

²⁴ Voir p. 17

²⁵ La note explicative est comme le suit: "(Nom-Prénom) est expulsé de la fonction publique par le décret-loi extraordinaire no...".

²⁶ Les licences de travail de certaines catégories des fonctionnaires expulsés, tel que les avocats, les pilotes d'avion et les enseignants etc., étaient annulées par les DLE. Ceci équivalait dans la pratique à l'invalidation de leurs diplômes universitaires et donc rendait impossible de pratiquer leurs métiers dans le secteur privé.



re-adoption de la peine capitale et ont promis de l'appliquer aux "terroristes" (Hürriyet, 19 juillet 2016). Compte tenu de la simplicité de l'accusation de terrorisme, les ex-fonctionnaires étaient devenus cibles d'une chasse aux sorcières²⁷. Dans ce sens, il s'agit d'un crime de haine et de discrimination. [k2]

Protocole additionnel 1, Article 1 "Protection de la propriété"

Aucune indemnité n'était payée aux personnes licenciées par les DLE. Or, selon la législation turque, les autorités concernées devraient payer l'indemnité méritée aux fonctionnaires conformément à la durée de leur travail. Dans ce sens, le droit de propriété a été violé.

Protocol Additionnel 4, Article 2 "Liberté de Circulation"

Conformément aux dispositions des DLE, les passeports des fonctionnaires expulsés et les passeports de leurs membres de famille, y compris ceux des mineurs, étaient annulés. Pendant l'état d'urgence, les ex-fonctionnaires et les membres de leurs familles étaient interdits de voyager à l'étranger (OHCHR, 2018: para. 14). Le principe de responsabilité juridique individuelle est une valeur universelle reconnue par tous les systèmes juridiques modernes. Ce principe universel de l'état de droit a été profondément négligé. Les membres de famille des ex-fonctionnaires étaient pénalisés justement à cause de leurs proches (OHCHR, A/HRC/WG.6/35/TUR/2, 20-31 Janvier 2020: para. 12).

Après la fin de l'état d'urgence, l'interdiction de voyage à l'étranger était partiellement levée, surtout pour les mineurs. Mais cette interdiction continue toujours pour les ex-fonctionnaires même si l'état d'urgence est officiellement terminé. Le Ministère de l'Intérieur, après les examens nécessaires du point de vue de la sécurité nationale, peut exceptionnellement décider la délivrance de passeport aux fonctionnaires expulsés. Dans la pratique, les recours de passeport sont refusés par le Ministère de l'Intérieur, sauf pour les personnes qui ont besoin d'un traitement médical urgent à l'étranger. Et ces personnes doivent prouver l'urgence de leur maladie avec des documents médicaux.

4. La position des acteurs internes et externes face aux pratiques de l'état d'urgence

Face aux pratiques de l'état d'urgence et les expulsions massives des fonctionnaires, des principaux acteurs internes et externes ont exprimé leurs inquiétudes et ont demandé au gouvernement de respecter les droits de l'homme et de veiller l'indépendance judiciaire.

4.1. La Position des Principaux Acteurs Internes

La simplicité et la massivité des expulsions, l'absence de recours juridique contre les DLE, les détentions et les emprisonnements généralisés²⁸, l'interdiction des manifestations et

²⁷ Le pouvoir politique a appelé publiquement les citoyens à dénoncer à la police ou bien à des procureurs les personnes qui ont des liens avec l'organisation terroriste (cnnturk.com, 10 août 2016). Ensuite, les autorités politiques ont du admettre que des gens innocents étaient aussi devenus victimes de ces dénonciations (T24, 07 septembre 2016).

²⁸ Des enquêtes judiciaires avec l'accusation de terrorisme étaient initiées pour plus de 500.000 (cinq cent mille) personnes pendant la période d'état d'urgence (Cumhuriyet, 03 mars 2019).



des protestations²⁹ ont produit un climat de peur et de méfiance. Les dénonciations, les pétitions sans signatures, les diffamations, voire les rumeurs effrayaient non seulement les fonctionnaires publiques mais aussi les citoyens ordinaires³⁰.

4.1.1. Les Juristes

Les juges et les procureurs avaient témoigné l'expulsion et l'arrestation de milliers de leurs collègues. Cette situation a eu un effet psychologique non-négligeable sur l'indépendance et l'impartialité du corps judiciaire. Tout de même, les juges qui osaient donner des décisions ne plaisant pas l'autorité politique étaient soit limogés soit exilés (T24, 27 mai 2017). Donc, la pression politique et les sanctions potentielles du "Conseil des Juges et des Procureurs"³¹, restructuré après la tentative de coup d'état et hautement politisé à la suite de cette restructuration, ont eu des effets néfastes sur l'indépendance judiciaire (Human Rights Watch, 4 avril 2017).

Il y avait aussi des juges et des procureurs "étatistes" qui croyaient que les mesures prises par le pouvoir politique étaient justes et dans des circonstances extraordinaires l'État de droit pourrait être suspendu (GazeteDuvar, 13 mars 2020). Cette typologie de juristes décourageait davantage les juges et les procureurs qui ne voulaient pas céder devant l'autorité politique.

D'autre part, tout au début de la proclamation d'état d'urgence, une grande partie des avocats, par peur d'être ciblé par l'autorité politique, ont refusé de défendre les personnes arrêtées avec l'accusation de terrorisme (OHCHR, 2018: para. 57; OHCHR, A/HRC/WG.6/35/TUR/2, 20-31 Janvier 2020: para. 25). Cette situation atypique était en fait l'indicateur de la peur généralisée même au niveau des avocats dont les métiers essentiels sont de défendre leurs clients.

En outre, pour la première fois dans l'histoire juridique turque, il y a eu des cas où les tribunaux de la première instance n'ont pas respecté les décisions de la Cour Constitutionnelle et de la CtEDH (Amnesty International, 2020; T24, 14 janvier 2018). Cette résistance incompréhensible et chaotique de certains tribunaux mettait en cause la hiérarchie indispensable entre les instances juridiques et diminuait la confiance au système judiciaire. Ces actes de certains tribunaux étaient aussi la preuve de la politisation de la justice.

Dans ces conditions d'état d'urgence, le pouvoir judiciaire était d'un part impuissant face au pouvoir exécutif pour empêcher les violations des droits de l'homme et d'autre part, compte tenu de la décision de la plus haute instance judiciaire sur la constitutionnalité

Plus de 55.000 (cinquante cinq mille) personnes étaient emprisonnées avec l'accusation d'être membre à l'organisation terroriste FETÖ (OHCHR, 2018: para. 82).

En 2002, le nombre des prisonniers était 59.429 et en 2019 le nombre des prisonniers avait dépassé 282.000. Le nombre des prisonniers avait augmenté 470 % en 17 années (GazeteDuvar, 06 avril 2020).

²⁹ Les préfets de 81 villes étaient ordonnés, dans le cadre de l'état d'urgence, d'interdire les meetings et les rassemblements, s'ils le considéraient nécessaire (Tombuloglu & Kolay, 2017: 1).

³⁰ Plusieurs personnes effrayées que leurs noms ou leurs comptes bancaires sont utilisés par le groupe terroriste, étaient fraudées par des criminels qui se présentaient comme police ou procureur (cnnturk.com, 18 mars 2020).

³¹ L'autorité supérieure habilitée de mener des enquêtes disciplinaires pour les juges et les procureurs en vue de les suspendre ou de les expulser.



des DLE, manquait la volonté nécessaire pour confronter l'autorité politique pour défendre les droits de l'homme.

4.1.2. Les Partis Politiques d'Opposition

Le gouvernement d'AKP est au pouvoir depuis 2002. Il a remporté toutes les élections générales et présidentielles depuis cette date et jouit d'un soutien électoral élevé. Les partis politiques d'opposition demeurent faibles face à l'AKP, et ce dernier, en employant des manœuvres politiques, réussit à déjouer une alliance des partis d'opposition susceptibles de le renverser.

La tentative de coup d'état a fourni à l'AKP une légitimité démocratique accrue et a renforcé, aux yeux du peuple, son image de victime et en même temps héroïque vis-à-vis des forces non-démocratiques. En tant que champion de démocratie, il profite sur la scène politique d'un avantage psychologique et morale par rapport à ses adversaires. En plus, la tentative de coup d'état a donné l'opportunité de mettre en place des mesures radicales ignorant les droits fondamentaux et de réaliser des changements systémiques qui n'étaient pas possible dans les temps normaux³². L'AKP usait jusqu'à la fin l'argument le plus fort des temps modernes, la lutte contre le terrorisme, contre ses opposants³³.

Même si les partis politiques d'opposition ont objecté aux pratiques non-démocratiques du pouvoir politique et ont critiqué sévèrement les violations des droits de l'homme, ils sont restés insuffisants, au sens du nombre des parlementaires, pour contrarier l'AKP dans ses actes législatifs³⁴. En outre, ils n'étaient pas capables de mobiliser les masses et d'être une source d'espoir pour les électeurs, ce qui facilitait à son tour la position d'AKP pour poursuivre ses politiques d'état d'urgence.

4.1.3. Média

En Turquie, actuellement 90 % du média est pro-gouvernementale³⁵ (Reporters Sans Frontières, Turkey: Press Freedom Figures). Les dissidents ont des difficultés énormes pour faire entendre leurs voix sur le média conventionnel. A cause de l'atmosphère politique tendue pendant la période de l'état d'urgence, même le média à caractère opposant s'est senti obligé de pratiquer autocensure (OHCHR, 2018: para. 92).

Les dissidents ne peuvent non plus utiliser effectivement le média social et les plateformes d'internet³⁶, car les comptes sociaux critiques sont souvent suivis par la

³² En avril 2017, sous les conditions d'état d'urgence, l'AKP a proposé des modifications constitutionnelles avec le soutien de MHP.

OHCHR et la Commission de Venise ont constaté que les modifications proposées étaient de nature anti-démocratique et autoritaire (OHCHR, 2018: paras. 31, 35, 36 et 93; Commission de Venise, 13 Mars 2017).

³³ Lors de la campagne électorale pour le referendum constitutionnel d'avril 2017, l'alliance d'AKP et de MHP accusait publiquement les gens disant non au referendum de s'allier avec les putschistes et des terroristes (Tombuloglu & Kolay, 2017: 3).

³⁴ Dans les élections générales organisées le 24 juin 2018, sous les conditions d'état d'urgence, l'AKP a obtenu 42,56% des votes et 295 députés sur 600 (haberler.com, 24 juin 2018).

³⁵ Le média pro-AKP est baptisé comme "media de piscine", un terme faisant référence à une "piscine" remplie (financée) par les fonds publics et utilisée selon les besoins de ses maîtres (Yeniçağ, 05 mars 2019).

³⁶ L'accès au plus de 114.000 sites web, y compris le Wikipédia, était interdit (Parlement européen, Résolution 2018/2150 (INI): para. 8; OHCHR, 2018: para. 13). L'accès à Wikipédia était interdit le 29 avril 2017 et cette interdiction a duré plus de 2 années. La Cour Constitutionnelle turque a décidé le 26 décembre 2019



police d'internet et les partages de messages deviennent souvent un procès contre les émetteurs. Le risque d'emprisonnement constitue une source de dissuasion non-négligeable pour l'indépendance du média (OHCHR, A/HRC/WG.6/35/TUR/2, 20-31 Janvier 2020: para. 30; Reporters Sans Frontières, 2018)³⁷.

Lorsqu'une personne ou bien quelque institution (journal, site d'internet etc.) devient une cible politique, d'abord les "trolls"³⁸ commencent à insulter et à intimider la personne ou l'institution concernée. Ensuite, les journalistes du "média de piscine" continuent à faire des nouvelles dénonciatrices ou légèrement menaçante. Dans la dernière phase, la justice ouvre des enquêtes et décide à l'emprisonnement. Ce cycle se répète pour les dissidents et les opposants qui ne plaisent pas aux forces dominantes.

Comme une grande partie du media était pro-gouvernementale et que les journalistes avec la tendance d'opposition risquaient des peines d'emprisonnement et des attaques physiques (Human Rights Watch, 2016: 33), le média ne pouvait pas remplir suffisamment ses fonctions prévues dans une démocratie et conséquemment les violations des droits de l'homme ne trouvaient pas suffisamment de place dans les nouvelles et les journaux.

4.2. La position des principaux acteurs externes

Le 21 juillet 2016, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a été informé par les autorités turques, conformément à l'article 15 de la CEDH, que les mesures adoptées après la tentative de coup d'État peuvent inclure une dérogation aux obligations énoncées par la Convention³⁹. Dans les semaines suivantes, plusieurs autres notifications ont suivi après la promulgation des décrets-lois d'urgence postérieurs (Commission de Venise, 12 décembre 2016: paras. 31 et 55). Le 21 juillet 2016, le gouvernement turc a notifié également le Secrétariat Général des Nations Unies sur les dérogations de ses certaines obligations émanant de la Pacte International des Droits Civils et Politiques⁴⁰.

que l'interdiction d'accès à Wikipédia violait la liberté d'expression et donc n'était pas conforme à l'article 26 de la Constitution turque (Cour Constitutionnelle, 26.12.2019: paras. 103-104).

³⁷ Le rapport du "Reporters Sans Frontières" sur le classement mondial de la liberté de la presse en 2018 classait la Turquie au 157^e rang sur 180 pays; en 2019 de nouveau au 157^e rang sur 180 pays et en 2020 au 154^e rang sur 180 pays (Reporters Sans Frontières, World Press Freedom Index). "Human Rights Watch" estime que 119 journalistes sont emprisonnés avec l'accusation de terrorisme (Human Rights Watch, 2020).

³⁸ "Troll" est un terme péjoratif utilisé pour décrire les personnes qui insultent, désinforment, attaquent sous l'anonymat depuis leurs comptes sociaux. Ces personnes cachent leurs vraies identités, emploient des pseudonymes et des fausses photos sur leurs comptes sociaux. Il est allégué qu'il y a une "armée de troll" orientée selon les fins politiques et que les trolls sont payés d'une façon régulière (Yeniçağ, 05 mars 2019; Doran, ABC News, 11 juin 2020).

³⁹ Council of Europe. *Declaration of State of Emergency in Turkey* (English translation). [Consulté le: 19.06.2020]. Accessible sur <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069538b>

⁴⁰ Les dérogations concernaient les articles 2, 3, 9, 10, 12, 13, 14, 17, 19, 21, 22, 25, 26 et 27. Voir, United Nations. *Turkey: Notification Under Article 4(3), Transmittal of the Secretary General* (21 juillet 2016). [Consulté le: 19.06.2020]. Accessible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.580.2016-Eng.pdf>



4.2.1. Le Conseil de l'Europe

La Turquie est membre du Conseil de l'Europe depuis 1949 et un pays candidat à l'adhésion à l'Union Européenne (UE) depuis 1999. Elle a reconnu le droit de recours individuel à la CtEDH en 1987 et la juridiction obligatoire de cette dernière en 1990⁴¹. En tant qu'un membre du Conseil de l'Europe qui a ratifié la CEDH et qu'un pays qui a entamé les négociations d'adhésion avec l'UE en 2005, la Turquie devrait veiller aux droits de l'homme et satisfaire les critères de Copenhague.

Les institutions européennes qui ont accueilli avec compréhension la déclaration d'état d'urgence à la suite de la tentative de coup d'état ont exprimé leurs inquiétudes et critiques face aux violations des droits de l'homme. Le Secrétaire General du Conseil de l'Europe, M. Thorbjorn Jagland, a fait un appel aux autorités turques de faire une distinction nette entre ceux qui ont essayé de réaliser le coup d'état et les autres personnes qui ne sont pas impliquées dans cette affaire. Il a souligné que si les autorités turques ne veillent pas à cette distinction, la Turquie peut être défiée devant la CtEDH pour les violations des droits de l'homme (Council of Europe, 31 octobre 2016).

L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a exprimé aussi ses inquiétudes sur les conséquences sociales des mesures mises en place dans le cadre de l'état d'urgence et a souligné que les mesures étaient de caractère à entraîner la "*mort civile*" des fonctionnaires expulsés. Elle a ajouté que ces mesures auront des effets dramatiques à long terme sur la société turque (PACE, 2017: Rés. 2156).

La Commission de Venise, organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles, à son tour a aussi appelé le gouvernement turc à respecter les droits de l'homme (Commission de Venise, 12 décembre 2016: para. 155) et à s'abstenir de faire des modifications constitutionnelles sous les conditions d'état d'urgence (Commission de Venise, 13 mars 2017: para. 133). Par contre, le referendum constitutionnel a été organisé en avril 2017 et a profondément nuit le principe de la séparation des pouvoirs et la démocratie (OHCHR, 2018: paras. 35, 36 et 93).

Quant à l'organe judiciaire du Conseil de l'Europe, dans un peu de temps, la CtEDH a reçu des milliers de recours des fonctionnaires expulsés dans la période d'état d'urgence. Comme toutes les voies juridiques internes étaient inaccessibles pour les fonctionnaires expulsés, le recours à la CtEDH était le seul moyen pour chercher la justice. L'arrivée d'un grand nombre de recours, les difficultés pratiques et surtout politiques d'examiner ces dossiers ont conduit les autorités du Conseil de l'Europe et de la CtEDH à négocier le sujet avec les autorités turques.

Les responsables du Conseil de l'Europe et de la CtEDH ont conseillé au gouvernement turc d'établir une commission *ad hoc* chargée d'examiner les dossiers d'expulsion et de connaître des voies de recours juridiques internes contre les décisions de ladite Commission (Commission de Venise, 12 décembre 2016: paras. 221-222). A la suite des négociations, le gouvernement turc a accepté d'établir une "Commission chargée d'examiner les décisions prises sous l'état d'urgence" et de connaître "voie juridique

⁴¹ Ministère des Affaires Étrangères de Turquie. *İnsan Hakları ve Avrupa Konseyi*. [Consulté le: 26.04.2020]. Accessible sur <https://www.mfa.gov.tr/insan-haklari-ve-avrupa-konseyi-tr.mfa>



interne" contre les décisions de la "Commission"⁴². Finalement, cette solution de "Commission" n'a servi qu'à retarder⁴³ les recours à la CtEDH et a aidé implicitement la prolongation des pratiques de l'état d'urgence et de leurs conséquences⁴⁴.

4.2.2. L'Union Européenne

Les organes de l'UE et surtout le Parlement européen (PE) étaient critiques face aux pratiques de l'état d'urgence et à plusieurs reprises avaient demandé la levée de l'état d'urgence (Parlement européen, 08 février 2018). Compte tenu des mesures disproportionnées prévues par l'état d'urgence, le PE a demandé, en novembre 2016, à la Commission et aux États membres de geler temporairement les négociations d'adhésion en cours avec la Turquie (Parlement européen, Résolution 2016/2150 (INI): Considérant D). En juillet 2017, le PE a invité de nouveau la Commission et les États membres à suspendre formellement et sans délai les négociations d'adhésion avec la Turquie si le train de réformes constitutionnelles était mis en œuvre sans modification et s'il n'y avait pas d'amélioration dans le domaine des droits de l'homme (*Ibid.*: Considérant E).

Quand l'état d'urgence a été levé le 19 juillet 2018, le PE avait accueilli avec satisfaction cette décision mais regrettait toutefois que la nouvelle législation introduite le 25 juillet 2018, plus précisément loi no. 7145, préservait de nombreux pouvoirs conférés à l'exécutif en vertu de l'état d'urgence et permettait, en substance, que ce dernier se poursuive, avec toutes les limitations que cela implique pour les libertés et les droits de l'homme fondamentaux (*Ibid.*: para. 1).

Face à la continuation de la détérioration des droits de l'homme, le PE a voté, le 2 octobre 2018, pour l'annulation d'une aide de 70 million d'euros dans le cadre de l'IAP II (instrument d'aide de préadhésion) alloués à la Turquie. La décision du PE était prise par 544 voix pour, 28 voix contre et 74 abstentions (Parlement européen, 02 octobre 2018).

D'autre part, comparé avec le PE, les réactions de la Commission étaient relativement faibles et réticentes⁴⁵. Dans ce cadre, la Cour des Comptes Européen dans un rapport

⁴² "La Commission chargée d'examiner les dossiers d'état d'urgence" a été établie le 23 janvier 2017 et a commencé à fonctionner le 22 mai 2017. Il s'agit d'une seule Commission chargée d'examiner 125.678 (cent vingt-cinq mille six cent soixante-dix-huit) dossiers d'expulsions. Jusqu'à maintenant 98.300 dossiers sont examinés par la Commission. 88.700 dossiers sur 98.300 (ça fait 90% des dossiers examinés) sont rejetés. Voir, Commission chargée d'examiner les dossiers d'état d'urgence. [Consulté le: 14.03.2020]. Accessible sur <https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr>

Seulement deux tribunaux administratifs localisés à Ankara sont habilités pour examiner les décisions de la Commission. Il est pratiquement impossible pour la Commission et les deux tribunaux administratifs d'examiner plus de cent mille contentieux dans une durée raisonnable (Günday, 2017: 38).

⁴³ La Commission rend ses décisions en moyenne dans une durée de 2 ans. Quant à deux tribunaux administratifs, ils rendent aussi leurs décisions approximativement dans une durée de 2 ans. En cas d'une décision négative du tribunal administratif, il faut recourir d'abord à la Tribunal d'Appel Administratif, ensuite au Conseil d'État et ensuite à la Cour Constitutionnelle. Après cette dernière instance, la voie de recours à la CtEDH s'ouvre. Le temps nécessaire pour un fonctionnaire expulsé d'accéder à la CtEDH est donc, en moyenne, 10 années (Arslan, BBC Türkçe, 13 juin 2017).

⁴⁴ En fait, comme la nature juridique et le contenu des plaintes étaient largement semblables, la CtEDH pouvait examiner les dossiers à partir d'un "cas pilote" et ainsi aider à accélérer la délivrance de la justice et à atténuer les dommages subis. Il semble que, pour des raisons politiques, cette option n'a pas été préférée.

⁴⁵ Cette approche de la Commission s'explique par la question brûlante des réfugiés syriens. La Turquie héberge le nombre le plus élevé au monde de réfugiés et de migrants, soit plus de 4 millions de personnes, dont 3,6 millions de réfugiés syriens. La Turquie continue de fournir des efforts louables en termes d'accueil,



spécial a souligné que la conditionnalité prévue dans le cadre de l'IAP pouvait contribuer à stimuler le processus de réforme en Turquie et a critiqué la Commission de ne pas avoir fait suffisamment l'usage de la conditionnalité attachée à l'IAP. La Cour a constaté également que la possibilité de suspendre les financements en cas de non-respect des principes de la démocratie et de l'état de droit, qui existait pour l'IAP I, n'était pas explicitement prévue dans les règlements régissant l'IAP II et a critiqué la Commission pour cette lacune (Cour des Comptes Européenne, 2018: paras. 18, 29 et 62).

4.2.3. Les Nations Unies

Les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies ont régulièrement exprimé leurs inquiétudes concernant les violations des droits de l'homme, à travers des communications confidentielles, des rapports et des communiqués de presse (OHCHR, 2018: para. 20). Le Conseil des Droits de l'Homme et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme ont exprimé leurs soucis sur la tenue du referendum constitutionnel d'avril 2017 sous les conditions de l'état d'urgence et ont critiqué la concentration des pouvoirs dans la main de l'organe exécutif avec le referendum en question (OHCHR, 2018: paras. 31, 35 et 36). Les experts de l'ONU, à leurs tours, ont attiré l'attention aux pratiques de l'état d'urgence et aux violations des droits fondamentaux. Ils ont également souligné que les modifications proposées par le referendum constitutionnel pourraient avoir des conséquences graves sur les droits économiques, sociaux et culturels (United Nations, 13 avril 2017).

5. Les conséquences de l'état d'urgence sur les Droits de l'Homme et la démocratie

L'état d'urgence qui a duré pendant deux années avait résulté avec la détérioration des libertés fondamentales et de l'État de droit en Turquie. Les expulsions massives des fonctionnaires; l'interdiction de voyage à l'étranger pour les fonctionnaires expulsés; le recours à la détention arbitraire; la durée excessivement longue des détentions provisoires et des procédures judiciaires; l'absence d'acte d'accusation dans plusieurs affaires et la sévérité des conditions de détention; les allégations de mauvais traitements et de torture de détenus; l'application à grande échelle de l'isolement cellulaire de longue durée, ce qui équivaut à une seconde peine pour les détenus; le recours abusif à des mesures antiterroristes pour légitimer la répression des droits de l'homme telles que rapportées par plusieurs organisations de défense des droits de l'homme et par le bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, étaient parmi les principales conséquences des pratiques de l'état d'urgence au niveau des individus (OHCHR, 2018; Commission de Venise, 13 Mars 2017; Parlement européen, Résolution (2018/2150 (INI)).

Quant au niveau social, la brutalité des sanctions infligées, la faiblesse des individus et des groupes face au pouvoir systémique et le mal fonctionnement des mécanismes juridiques ont aidé à la généralisation d'une peur collective. Dans cette atmosphère de

de soutien et d'hébergement d'un nombre important de réfugiés et de migrants (Commission européenne, COM (2019) 174: 3)



crainte, souvent l'égoïsme se régnait. Ceux qui n'étaient pas touchés directement par les mesures d'état d'urgence n'attachaient pas grande importance aux violations des droits de l'homme. Malgré l'aggravation des droits et des libertés fondamentaux sous l'état d'urgence, une bonne majorité des électeurs n'ont pas cherché à envoyer un avertissement à l'autorité politique par leurs votes⁴⁶. Cette situation paradoxale peut être expliquée d'un part par l'échec de l'opposition et de l'autre part par l'indifférence d'une certaine partie des électeurs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

Concernant le niveau systémique, l'autorité politique a considéré nécessaire, à la suite de l'expérience de la tentative de coup d'état, de concentrer le pouvoir en son sein et de limiter les marges de manœuvres de toutes sortes d'opposition. Dans cet objectif, sous les conditions de l'état d'urgence, les modifications constitutionnelles ont été mises en place par le referendum de 2017. Ces modifications constitutionnelles ont profondément changé le système politique turc (OHCHR, 2018: paras. 32-33). Le régime parlementaire a laissé sa place à un "régime présidentiel de type turc"⁴⁷, dans lequel le pouvoir était concentré massivement dans les mains du président. Par conséquent, l'équilibre rompu entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire a eu des effets négatifs sur la nature démocratique et pluraliste du système politique. Les termes de parti politique au pouvoir, de gouvernement et d'État se sont confondus d'une telle manière que la moindre critique à l'égard de l'autorité politique était perçue et montrée comme une attaque contre la sainte existence de l'État.

En outre, la lutte interne entre les Islamistes, d'un côté l'AKP en tant que représentant de l'Islamisme politique et de l'autre côté la communauté religieuse putschiste devenue organisation terroriste, a perturbé les équilibres du système politique en Turquie et a entraîné l'affaiblissement des institutions démocratiques et des droits de l'homme. Il est confirmé encore une fois que le combat pour accaparer le pouvoir est souvent plus fort que la proximité religieuse. En plus, les Islamistes politiques qui prônaient, quand ils étaient dans l'opposition, les libertés fondamentales et les droits de l'homme, y compris les libertés religieuses, se sont contredits⁴⁸, avec leurs pratiques, lorsqu'ils étaient au pouvoir.

Une autre particularité de cette période d'état d'urgence est l'utilisation extensive de la technologie d'informatique dans les processus de violations des droits de l'homme⁴⁹. Dans ce sens, les listes comprenant les informations personnelles des fonctionnaires expulsés étaient publiées sur le site internet du journal officiel. En plus, ces listes digitalisées ont été communiquées au Ministère de l'Intérieur pour l'annulation des passeports et aux autres institutions concernées, telles que l'Institution de la Sécurité Sociale, le Ministère de l'Education etc., pour la mise en place des autres sanctions

⁴⁶ Pendant l'état d'urgence, l'AKP a remporté le referendum constitutionnel d'avril 2017 et les élections générales de juin 2018.

⁴⁷ Face aux critiques relatives à l'extrême concentration du pouvoir dans les mains d'une seule personne, les supporteurs des modifications constitutionnelles ont prôné le nouveau système d'être un "système présidentiel à la turque". Cette qualification cherchait à assurer plus de légitimité à ce nouveau système aux yeux des électeurs nationalistes et des indécis.

⁴⁸ La contradiction évoquée en haut entre les discours et les pratiques des Islamistes politiques a entraîné une érosion dans les croyances religieuses, surtout chez les jeunes. (Diken, 16 mars 2019).

⁴⁹ Pour plus d'information sur le fichage informatique et la technologie de surveillance voir, Sainati, Gilles (2007). "De l'État de droit à l'État d'Urgence". *La Découverte «Mouvements»*. 2007/4 n° 52: pp. 82-89. [Consulté le: 03.04.2020]. Accessible sur <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-4-page-82.htm>



prévues. Voire, ces listes digitalisées ont été communiquées via des circulaires confidentielles aux entreprises privées telles que les banques et les compagnies d'assurance⁵⁰ (GazeteDuvar, 27 décembre 2019 et 31 décembre 2019). Les sanctions infligées contre les fonctionnaires expulsés ne se limitaient donc pas seulement au secteur public mais aussi s'étendaient au secteur privé. Donc, les moyens technologiques faisaient presque impossible d'échapper les sanctions de l'autorité politique même dans le secteur privé.

Conclusion

La déclaration d'état d'urgence ne suspend ni le droit ni l'État de droit. C'est une période temporaire où certains droits et libertés peuvent être limités, d'une manière raisonnée, pour permettre de surmonter aisément une situation extraordinaire. Il ne s'agit en aucun cas d'un régime arbitraire. Donc, même s'ils peuvent être limités dans la période de l'état d'urgence, les droits de l'homme ne devraient pas être violés.

Dans le cas d'état d'urgence mis en place en Turquie, on observe que l'atmosphère politique tendue après la tentative du coup d'état, la légitimité accrue du pouvoir politique et l'argument fort de lutte contre le terrorisme ont "politiquement" facilité la mise en place des mesures draconiennes ignorant les droits de l'homme.

Le changement de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle concernant les DLE, plus précisément sa décision qui a rendu impossible d'examiner l'anti-constitutionnalité des DLE des périodes d'état d'urgence, a donné un pouvoir et un confort immense à l'autorité politique. Avec cette décision de la Cour Constitutionnelle, le pouvoir exécutif était exempté de tout contrôle juridique dans ses actes mis en œuvre par les DLE, ce qui a permis "juridiquement" la possibilité de négliger les droits de l'homme.

On observe la paralysie des acteurs internes face aux violations massives des droits de l'homme: les juristes, les partis politiques, le média, la société civile, les citoyens ordinaires, en bref toutes les composantes de la vie démocratique, se sont restés largement insuffisants pour remplir leurs fonctions démocratiques et pour protéger les droits fondamentaux. Pendant toute cette période, les valeurs démocratiques, les droits de l'homme, les défenseurs des droits de l'homme étaient publiquement dévalorisés par la classe dirigeante et par certains groupes partageant les mêmes intérêts avec cette classe⁵¹. Conséquemment, les droits de l'homme et les valeurs démocratiques ont considérablement régressé sous l'état d'urgence, ce qui est devenu un moyen non seulement pour lutter contre le terrorisme mais aussi pour intimider les opposants. Le pouvoir politique était bien conscient que ses actes n'étaient pas conformes au droit et aux droits de l'homme. Mais quand-même, grâce à l'impuissance et la division des partis

⁵⁰ Certaines banques privées ont refusé d'ouvrir des comptes bancaires et de payer l'argent transféré aux ex-fonctionnaires du fait qu'ils étaient expulsés par les DLE. Certaines compagnies d'assurance ont refusé de payer une indemnité pour les accidents de voiture aux ex-fonctionnaires expulsés.

⁵¹ Les paroles du Ministre de l'Intérieur sont importantes pour comprendre la perception des droits de l'homme au niveau politique: *"nous combattons avec le terrorisme culturel...les soi-disant droits des femmes, les soi-disant droits de l'homme, la soi-disant paix, le soi-disant environnement, écologie... Ce sont tous des voiles, des masques. Qui utilisent ça? Les organisations terroristes..."* Türmen, Rıza (Ancien juge turc auprès de la CEDH) (09 mars 2020). "Özgürlükler Ülkesi Türkiye". T24. [Consulté le: 09.03.2020]. Accessible sur <https://t24.com.tr/yazarlar/riza-turmen/ozgurlukler-ulkesi-turkiye,25795>



d'opposition, il a préféré poursuivre cette approche contestable pour des raisons et des fins politiques.

Les diverses autorités européennes et internationales ont régulièrement fait des appels au gouvernement pour lever l'état d'urgence le plus vite possible et respecter les droits de l'homme. Mais, l'autorité politique a préféré rester indifférent à ces appels et critiques. Dans ce sens, la capacité d'influence des acteurs externes était particulièrement limitée.

L'expulsions massives des fonctionnaires publiques et plusieurs d'autres actes mis en place par les DLE étaient en pleine contradiction avec la CEDH. Bien que toutes les voies juridiques internes étaient ineffectives, la CtEDH a préféré, pour des raisons politiques, ne pas examiner les recours des fonctionnaires expulsés. Le Conseil de l'Europe a conseillé des méthodes alternatives, tel que l'établissement d'une commission nationale pour examiner les dossiers d'expulsions. En fait, cette approche du Conseil de l'Europe et de la CtEDH a davantage encouragé la classe dirigeante pour prolonger l'état d'urgence et ses pratiques.

Finalement, il faut souligner que toute campagne de lutte contre le terrorisme doit être menée dans le plein respect des droits de l'homme et de l'État de droit, deux éléments indispensables à son succès sur le long terme. Le respect de l'État de droit n'enlève rien, mais au contraire rajoute, à l'efficacité des efforts de lutte contre le terrorisme. Pour le bon fonctionnement du système démocratique, il est crucial de préserver un juste équilibre entre les mesures de sécurité, lesquelles sont par nature restrictives, et la protection des droits fondamentaux (Conseil de l'Europe, CODEXTER, 2013: 1).

Références

Adadag, Ozen Ulgen (2019). "L'état d'urgence et la Cour Constitutionnelle Turque". *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul*. Vol. 68: 139-160. Accessible sur <https://doi.org/10.26650/annales.2019.68.0008>

Amnesty International (January 2020). "Turkey: Deepening Backslide in Human Rights. Amnesty International Submission for the UN Universal Periodic Review. 35th Session of the UPR Working Group". [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4408342019ENGLISH.pdf>

Commission chargée d'examiner les dossiers d'état d'urgence. [Consulté le: 15.01.2020]. Accessible sur <https://ohalkomisyonu.tcbb.gov.tr/khklar>

Commission chargée d'examiner les dossiers d'état d'urgence. *OHAL Komisyonu Çalışmaları Hakkında Bilgi Notu* (26.12.2019). [Consulté le: 13.03.2021]. Accessible sur <https://ohalkomisyonu.tcbb.gov.tr/>

Commission européenne (10 avril 2019). Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil. *Troisième Rapport Annuel Sur La Facilité En Faveur Des Réfugiés En Turquie* COM(2019) 174. [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/b43cdb58-5b71-11e9-9c52-01aa75ed71a1>

Conseil de l'Europe. Comité d'Experts sur le Terrorisme (CODEXTER) (Mai 2013). *Profil National Relatifs à la Capacité de Lutte Contre Le Terrorisme, Turquie*. p. 1. [Consulté



le: 15.03.2020]. Accessible sur
https://rm.coe.int/16806ee22a&ved=2ahUKEwi1_OyMkZjoAhUGCsAKHe5mCpEQFjAHe_gQIBRAJ&usg=AOvVaw1aYa73fKCTNP441AFYB3OI

Conseil de l'Europe. Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise). *Turquie: Avis sur les Modifications de la Constitution Adoptées par la Grande Assemblée Nationale le 21 janvier 2017 Et Soumises au Referendum National le 16 avril 2017*. Avis n.° 875/2017. Strasbourg, le 13 mars 2017. [Consulté le: 14.03.2020]. Accessible sur

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx%3Fpdf%3Dcdlad\(2017\)005-f&ved=2ahUKEwjM8cjs5o_oAhXdAGMBHYWOBBr4QFjAHegQIBhAB&usg=AOvVaw2kpeHiLYZMureqfPkRXw_I](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx%3Fpdf%3Dcdlad(2017)005-f&ved=2ahUKEwjM8cjs5o_oAhXdAGMBHYWOBBr4QFjAHegQIBhAB&usg=AOvVaw2kpeHiLYZMureqfPkRXw_I)

Conseil de l'Europe. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). *Turquie: Avis sur les décret-loi d'urgence n.° 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016*. Avis n.° 865/2016. Strasbourg, le 12 décembre 2016. [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf%3DAD\(2016\)037-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf%3DAD(2016)037-f)

Conseil de l'Évaluation de Droit à l'Information. Décision de principe (04 août 2016). [Consulté le: 10.03.2020]. Accessible sur <https://www.bedk.gov.tr/ilke-kararlari.html>

Conseil des Ministres. Décision no. 2016/9064 relative à la proclamation d'état d'urgence (20 juillet 2016). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 29777 (21.07.2016). Ankara.

Constitution Turquie (1982). (Le texte intégral en français). [Consulté le: 10.03.2020]. Accessible sur <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982.htm> et <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982-2.htm>

Convention Européenne des Droits de l'Homme (4 Novembre 1950). Rome.

Council of Europe. *Declaration of State of Emergency in Turkey* (English translation). [Consulté le: 19.06.2020]. Accessible sur

Council of Europe. Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) (25 avril 2017). *Resolution n° 2156*.

Council of Europe. Press Release (31 octobre 2016). [Consulté le: 26.04.2020]. Accessible sur

Cour Constitutionnelle. Décision no. 1991/1 (10.01.1991). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 21162 (05.03.1992). Ankara.

Cour Constitutionnelle. Décision no. 1991/20 (03.07.1991). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 21165 (08.03.1992). Ankara.

Cour Constitutionnelle. Décision no. 1992/36 (26.05.1992). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 21792 (18.12.1993). Ankara.

Cour Constitutionnelle. Décision no. 2003/42 (22.05.2003). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 25404 (16.03.2004). Ankara.



Cour Constitutionnelle. Décision no. 2016/159 (12.10.2016). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 29878 (04.11.2016). Ankara.

Cour Constitutionnelle. Décision no. 2017/22355 (26.12.2019). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 31009 (15.01.2020). Ankara.

Cour des Comptes Européenne (2018). *Rapport spécial no. 07. L'aide de préadhésion de l'UE en faveur de la Turquie: des résultats encore limités*. [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_07/SR_TURKEY_FR.pdf

DLE no. 696 (24 décembre 2017). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 30280 (24.12.2017). Ankara.

Grande Assemblée Nationale de Turquie (TBMM). Décision no. 1130 relative à la prolongation de l'état d'urgence (11.10.2016). [Consulté le: 11.03.2021]. Accessible sur https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_gd.sorgu_yonlendirme

Grande Assemblée Nationale de Turquie (TBMM). Décision no. 1134 relative à la prolongation de l'état d'urgence (03.01.2017). [Consulté le: 11.03.2021]. Accessible sur https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_gd.sorgu_yonlendirme

Grande Assemblée Nationale de Turquie (TBMM). Décision no. 1139 relative à la prolongation de l'état d'urgence (18.04.2017). [Consulté le: 11.03.2021]. Accessible sur https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_gd.sorgu_yonlendirme

Grande Assemblée Nationale de Turquie (TBMM). Décision no. 1154 relative à la prolongation de l'état d'urgence (17.07.2017). [Consulté le: 11.03.2021]. Accessible sur https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_gd.sorgu_yonlendirme

Grande Assemblée Nationale de Turquie (TBMM). Décision no. 1165 relative à la prolongation de l'état d'urgence (17.10.2017). [Consulté le: 11.03.2021]. Accessible sur https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_gd.sorgu_yonlendirme

Grande Assemblée Nationale de Turquie (TBMM). Décision no. 1178 relative à la prolongation de l'état d'urgence (18.01.2018). [Consulté le: 11.03.2021]. Accessible sur https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_gd.sorgu_yonlendirme

Grande Assemblée Nationale de Turquie (TBMM). Décision no. 1182 relative à la prolongation de l'état d'urgence (18.04.2018). [Consulté le: 11.03.2021]. Accessible sur https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_gd.sorgu_yonlendirme

Grande Assemblée Nationale de Turquie (TBMM). *Procès-verbal de la 117ème Session* (21 juillet 2016). [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil1/ham/b11701h.htm>

Günday, Metin (2017). "OHAL, İhraç KHK'leri ve Hukuki Durum". *Ankara Barosu Dergisi*. Vol. 2017/1: pp. 35-38. Accessible sur <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2017-1/1.pdf>

Halpérin, Jean-Louis; Hennette-Vauchez, Stéphanie; Millard, Eric (2017). *L'état d'urgence: De l'exception à la Banalisation*. Paris: Presse Paris Nanterre.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069538b>



https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/news-2016-thorbjorn-jagland/-/asset_publisher/CzknNIF0G0lq/content/turkey-secretary-general-jagland-concerned-about-state-of-emergency-measures-and-freedom-of-expression/16695

Human Rights Watch (04 avril 2017). "Türkiye anayasa referandumu: Sorular-cevaplar". [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur <https://www.hrw.org/tr/news/2017/04/04/301919>

Human Rights Watch (2020). "World Report - Country chapters: Turkey". [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/turkey#>

Human Rights Watch (December 2016). "Silencing Turkey's Media: The Government's Deepening Assault on Critical Journalism". [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/turkey1216_web.pdf

Loi no. 4982 relative au Droit à l'Information (09 octobre 2003). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 25269 (24.10.2003). Ankara.

Loi no. 6755 relative à l'adoption avec des modifications du DLE concernant les mesures prises dans le cadre d'état d'urgence et des régulations apportées à des institutions publiques (08 novembre 2016). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 29898 (24.11.2016). Ankara.

Loi no. 7145 relative à la modification de certains lois et décrets-lois (25 juillet 2018). *Journal Officiel de la République de Turquie* no. 30495 (31.07.2018). Ankara.

Mert, Ali Osman (2016). *15 July Coup Attempt and the Parallel State Structure*. Ankara: Publications of the Presidency of the Republic of Turkey. Accessible sur https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/15Temmuz/15temmuz_en2.pdf

Ministère des Affaires Étrangères de Turquie. *İnsan Hakları ve Avrupa Konseyi*. [Consulté le: 26.04.2020]. Accessible sur <https://www.mfa.gov.tr/insan-haklari-ve-avrupa-konseyi-tr.mfa>

Morand-Deville, Jacqueline (2016). "Réflexions sur l'état d'urgence". *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba. Vol. 3, n. 2: pp. 51-64. Accessible sur DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46476>

Nations Unies. Convention de Genève (1949).

Nations Unies. Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme. Conseil des Droits de l'Homme. *Groupe de Travail sur l'Examen Périodique Universel. Trente-Cinquième Session* (20-31 Janvier 2020). A/HRC/WG.6/35/TUR/2. [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/TRindex.aspx>

Nations Unies. Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme. Conseil des Droits de l'Homme. *Groupe de travail sur l'Examen périodique universel. Trente-cinquième session* (20-31 janvier 2020). *Résumé des communications des parties prenantes concernant la Turquie*. A/HRC/WG.6/35/TUR/3. [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/TRindex.aspx>



Parlement européen. Communiqué de presse (02 octobre 2018). *Pas d'amélioration dans le respect des valeurs de l'UE: les députés réduisent de 70 millions d'euros le soutien à la Turquie*. [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180926IPR14407/les-deputes-reduisent-de-70-millions-d-euros-le-soutien-a-la-turquie>

Parlement européen. Communiqué de presse (08 février 2018). *Les députés appellent la Turquie à lever l'état d'urgence*. [Consulté le: 15.06.2020]. Accessible sur <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180202IPR97035/les-deputes-appellent-la-turquie-a-lever-l-etat-d-urgence>

Parlement européen. *Résolution du Parlement européen du 13 mars 2019 sur le rapport 2018 de la Commission concernant la Turquie* (2018/2150 (INI)). [Consulté le: 15.06.2020]. Accessible sur https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0200_FR.html

Reporters Sans Frontières. "Turkey: Press freedom figures". [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur <https://rsf.org/en/news/turkey-press-freedom-figures>

Reporters Sans Frontières. "World Press Freedom Index (2018)". [Consulté le: 26.04.2020]. Accessible sur <https://rsf.org/en/ranking/2018>

Reporters Sans Frontières. "World Press Freedom Index (2019)". [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur <https://rsf.org/en/ranking/2019>

Reporters Sans Frontières. "World Press Freedom Index (2020)". [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur <https://rsf.org/en/ranking#>

Robert, Jacques (1990). "Les situations d'urgence en droit constitutionnel". *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 42. n°2: pp. 751-764. DOI: <https://doi.org/10.3406/ridc.1990.1989>; Accessible aussi sur https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1990_num_42_2_1989

Sainati, Gilles (2007). "De l'État de droit à l'état d'Urgence". *La Découverte «Mouvements»*. 2007/4 n° 52: pp. 82-89. [Consulté le: 03.04.2020]. Accessible sur <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-4-page-82.htm>

Tombuloglu, Fatih; Kolay, Gulcan (2017). "Observatoire de la Turquie et de Son Environnement Géopolitique, Vers une monarchie présidentielle en Turquie / 13 avril 2017". *IRIS*. p. 3. [Consulté le 10.03.2020]. Accessible sur https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/04/Obs-Turquie-avril-2017-Monarchie.pdf&ved=2ahUKEwjM8cjs5o_oAhXdAGMBHYWOB4QFjAFegQIBxAC&usg=AOvVaw01KZThBIn6pVr9k3oYpsDf

United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (March 2018). *Report on the impact of the state of emergency on human rights in Turkey, including an update on the South-East (January-December 2017)*. [Consulté le: 15.06.2020]. Accessible sur https://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/2018-03-19_Second_OHCHR_Turkey_Report.pdf

United Nations. Press Release (13 April 2017). *Ahead of referendum, UN experts warn Turkey about impact of purge on economic, social and cultural rights*. [Consulté le: 12.03.2021]. Accessible sur



<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21497&LangID=E>

United Nations. *Turkey: Notification Under Article 4(3), Transmittal of the Secretary General* (21 juillet 2016). [Consulté le: 19.06.2020]. Accessible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.580.2016-Eng.pdf>

Online News Sources

Anatolian Agency (14 juillet 2017). "15 Temmuz darbe girişimi: 17-25 Aralık'tan 15 Temmuz'a FETÖ". [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur <https://www.aa.com.tr/tr/15-temmuz-darbe-girisimi/17-25-araliktan-15-temmuza-feto-/861258>

Arslan, Rengin (13 juin 2017). "AİHM'den KHK kararı: Hukuki mi, siyasi mi?". *BBC Türkçe*. [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur <https://www.bbc.com/turkce/40255618>

cnnturk.com (10 août 2016). "O camiadan dostlarınızı ihbar edin". [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur <https://www.cnnturk.com/turkiye/erdogan-o-camiadan-dostlarinizi-ihbar-edin>

cnnturk.com (18 mars 2020). "Kendilerini polis olarak tanıtan şahıslar, FETÖ bahanesiyle dolandırdı". [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur <https://www.cnnturk.com/turkiye/kendilerini-polis-olarak-tanitan-sahislar-feto-bahanesiyle-dolandirdi>

Cumhuriyet (03 mars 2019). "İşte yargıdaki FETÖ bilançosu". [Consulté le: 15.03.2020]. Accessible sur http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/1276109/iste_yargidaki_FETO_bilancosu.html

Diken (16 mars 2019). "KONDA: Son 10 yılda 'dindar muhafazakar' gençlerin oranı yarıya düştü". [Consulté le: 20.03.2020]. Accessible sur <https://www.diken.com.tr/konda-son-10-yilda-dindar-muhafazakar-genclerin-orani-yariya-dustu/>

Doran, Matthew (11 juin 2020). "Twitter removes 30.000 Chinese, Russian and Turkish accounts linked to government propaganda". *ABC News*. [Consulté le: 16.06.2020]. Accessible sur <https://www.abc.net.au/article/12346330>

GazeteDuvar (06 avril 2020). "CHP: İndirim ve afta öncelik siyasal suçlar olmalı". [Consulté le: 06.04.2020]. Accessible sur <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2020/04/06/chp-indirim-ve-afta-oncelik-siyasal-suclar-olmali/>

GazeteDuvar (13 mars 2020). Reportage avec Sami Selçuk, ancien président de la Cour de Cassation. [Consulté le: 13.03.2020]. Accessible sur <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2020/03/13/sami-selcuk-yargiclarin-ulkeyi-kurtarma-gorevleri-yok/>

GazeteDuvar (27 décembre 2019). "KHK'lı diye kaskodan kaza bedeli ödenmedi". [Consulté le: 18.03.2020]. Accessible sur



<https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2019/12/27/khkli-diye-kaskodan-kaza-bedeli-odenmedi/>

GazeteDuvar (31 décembre 2019). "KHK'lıya banka havalesi de yasak". [Consulté le: 18.03.2020]. Accessible sur

<https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2019/12/31/khkliye-banka-havalesi-de-yasak/>

Haberler.com (24 juin 2018). "2018 milletvekilliği seçim sonuçları". [Consulté le: 23.03.2020]. Accessible sur <https://secim.haberler.com/2018/milletvekilligi-secim-sonuclari/>

Hürriyet (04 février 2015). "Bank-Asya'nın açılışında önemli isimler". [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/bank-asyanin-acilisinda-onemli-isimler-28119105>

Hürriyet (19 juillet 2016). "Meclis, idam cezasını getirirse onaylarım". [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur <https://www.hurriyet.com.tr/dunya/cumhurbaskani-erdogan-meclis-idam-cezasini-getirirse-onaylarim-40153204>

Kamu Haber Merkezi (27 novembre 2016). "İsmail Konuk: Bank Asya'dan, Sendikadan İhraç Kriteri Olamaz". [Consulté le: 13.03.2021]. Accessible sur <https://www.kamuhabermerkezi.com/bank-asyadan-sendikadan-ihrackriteri-olamaz-21898h.htm>

Le Point (21 juillet 2016). "Qui sont les Gulenistes, accusés d'avoir installé un "État parallèle" ?". [Consulté le: 04.04.2020]. Accessible sur https://www.lepoint.fr/monde/qui-sont-les-gulenistes-accuses-d-avoir-installe-un-etat-parallele-21-07-2016-2056000_24.php

Milliyet (22 juillet 2016). "45 gün içinde bitmesini istiyoruz". [Consulté le: 21.03.2020]. Accessible sur <https://www.milliyet.com.tr/amp/siyaset/45-gun-icinde-bitmesini-istiyoruz-2281908>

Odatv.com (01 décembre 2018). "İngiltere'ye böyle bir belge gönderildi mi?". [Consulté le: 15.02.2020]. Accessible sur https://odatv.com/ingiltereye-boyle-bir-belge-gonderildi-mi-01121859_m.html

T24 (07 septembre 2016). "At izi it izine karıştı. FETÖ'cü diye suçladıkları bazı insanların bu işle hiç alakası yok". [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur <https://t24.com.tr/haber/erdogan-at-izi-it-izine-karisti-fetocu-diye-sucladiklari-bazi-insanlarin-bu-isle-hic-alakasi-yok,358724>

T24 (14 janvier 2018). "Hukukçular, mahkemelerin AYM kararına uymamasına tepkili. Türkiye, kendi ayağına sıkıyor". [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur <https://t24.com.tr/haber/hukukcular-mahkemelerin-aym-kararina-uyumamasina-tepkili-turkiye-kendi-ayagina-sikiyor,534812>

T24 (27 mai 2017). "Bylock'tan verilen mahkumiyet kararını bozan hakimler sürüldü". [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur <https://t24.com.tr/haber/bylocktan-verilen-mahkumiyet-kararini-bozan-hakimler-suruldu,406096>

The Guardian (11 septembre 2017). "Turks detained for using encrypted app "had human rights breached". [Consulté le: 24.04.2020]. Accessible sur



<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/11/turks-detained-encrypted-bylock-messaging-app-human-rights-breached>

Türmen, Rıza (09 mars 2020). "Özgürlükler Ülkesi Türkiye". T24. [Consulté le: 09.03.2020]. Accessible sur <https://t24.com.tr/yazarlar/riza-turmen/ozgurlukler-ulkesi-turkiye,25795>

Yeniçağ (05 mars 2019). "AKP, medyanın yüzde 95'ini kontrol ediyor". [Consulté le: 16.07.2020]. Accessible sur <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/akp-medyanin-yuzde-95ini-kontrol-ediyor-225690h.htm>

OS REFUGIADOS ROHINGYA NO BANGLADESH: UM CAMINHO DIFÍCIL PARA A INTEGRAÇÃO, ENTRE PREOCUPAÇÕES HUMANITÁRIAS E DE SEGURANÇA

SHAHANAZ PARVEN

arfin.cu29@gmail.com

Doutoranda do Departamento de Processos Políticos e Análise, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanitárias da Universidade da Amizade Popular da Rússia, Moscovo (Rússia). Está a escrever uma dissertação sobre o tema "Gestão Política da Migração do Bangladesh em Condições Modernas". Os seus interesses científicos incluem a avaliação das políticas públicas demográficas e sociais e o seu impacto previsto sobre a população. Obteve um Bacharelato e um Mestrado em Administração Pública pela Universidade de Chittagong, e tem um segundo Mestrado em Ciência Política pela Universidade Popular da Amizade da Rússia, Moscovo. Fala bangla, inglês, e russo.

Resumo

Neste artigo, analisamos as tensões entre a promoção dos direitos humanos para os refugiados Rohingya no Bangladesh e a segurança do país contra o risco de guerra civil. No quadro teórico dos conflitos etnopolíticos, e da metodologia do modelo de quatro fatores, desenvolvemos uma avaliação de risco para um conflito civil no Bangladesh com base em observáveis comportamentais. A avaliação sugere que alguns direitos humanos, se promovidos, aumentariam os fatores de risco de guerra civil no país anfitrião. Em particular, a resolução do problema da apatridia dos refugiados através da sua integração política no país de acolhimento está ligada a um aumento do risco de conflito civil. A promoção de outros direitos, tais como o acesso à saúde e o direito ao repatriamento, parece diminuir o nível de risco de conflito. Isto permite-nos formular as características desejáveis de uma política de integração que não agrava a instabilidade política do país. As implicações deste estudo à luz da aquisição ilegal de passaportes do Bangladesh por alguns refugiados Rohingya são também discutidas.

Palavras-chave

Instabilidade política, conflito étnico, crise dos refugiados Rohingya, modelo de quatro fatores, direitos dos refugiados

Como citar este artigo

Parven, Shahanaz (2021). Os Refugiados Rohingya no Bangladesh: um caminho difícil para a integração, entre preocupações humanitárias e de segurança. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.13>

Artigo recebido em 16 Maio 2020 e aceite para publicação em 30 Outubro 2020





OS REFUGIADOS ROHINGYA NO BANGLADESH: UM CAMINHO DIFÍCIL PARA A INTEGRAÇÃO, ENTRE PREOCUPAÇÕES HUMANITÁRIAS E DE SEGURANÇA¹

SHAHANAZ PARVEN

1. Introdução. A tensão entre a proteção dos direitos humanos dos refugiados Rohingya e a prevenção de conflitos civis no Bangladesh

O Bangladesh é um país que é afetado por um risco significativo de violência política (Chawdhury, 2016). Nos últimos anos, tem havido ataques terroristas frequentes em Dhaka (Mehra, 2016), juntamente com protestos violentos conhecidos como *hartals* (Hossain, 2011); as eleições parlamentares têm sido sistematicamente acompanhadas de violência (Akond *et al.*, 2019), e as alterações climáticas têm tido efeitos desastrosos na terra e na agricultura do país (Islam & van Amstel, 2018). Todos estes são indicadores que sugerem um futuro incerto para a estabilidade da constituição política do Bangladesh (Hassan & Nazneen, 2017). Os fatores endógenos que contribuem para o risco de instabilidade política no país são ainda agravados pela presença de uma crise maciça de refugiados, com origem na reinstalação nas regiões orientais do país por centenas de milhares de Rohingyas que fugiram de Mianmar, e que ascendem agora a cerca de um milhão de indivíduos (IOM, 2018). Desde o início da crise, surgiu uma tensão na discussão científica entre a necessidade de proteger os direitos humanos dos refugiados e o imperativo de preservar a estabilidade de uma região frágil e sobrepovoadada (Lim, 2015). Neste contexto, estudamos a relação entre os direitos humanos dos refugiados Rohingya instalados no Bangladesh, e as necessidades de segurança da população residente na região, contra a ameaça iminente de um conflito civil.

A discussão científica sobre os direitos humanos dos Rohingyas teve início muito antes do mais recente genocídio (Brinham, 2012), e continua até hoje (Haar *et al.*, 2019). Esta discussão incidiu, em particular, sobre o direito dos refugiados a serem repatriados na Birmânia e a regressarem às suas casas (Faulkner & Schiffer, 2019). Mas também, o seu direito de acesso à saúde (Mahmood *et al.*, 2017) e estruturas educativas (Prodip, 2017), a proteção contra a discriminação racial (Cheesman, 2017), a sua apatridia tanto em Mianmar (Ahsan Ullah, 2016) como no Bangladesh (Milton *et al.*, 2017), e também a interação entre múltiplos destes direitos em simultâneo (Balazo, 2015). Uma ideia comum na teoria dos direitos humanos (Harvey, 2001) é que deveria ser desejável proteger todos os direitos humanos dos refugiados, uma vez que isso conduziria a um

¹ Artigo traduzido por Cláudia Tavares.



aumento da sua segurança humana (Ogata & Cels, 2003). Esta ideia foi também sugerida para aplicação no caso dos refugiados Rohingya (Adams, 2019). No entanto, argumentamos neste artigo que uma abordagem indiscriminada que não distingue entre classes de direitos humanos e o seu impacto na estabilidade política pode, inadvertidamente, levar a causar mais danos do que benefícios. A determinação sobre se a promoção de qualquer direito humano específico afeta a segurança deve, de facto, ser feita em conformidade com os prognósticos conhecidos de instabilidade política, e considerando então se a melhoria de qualquer direito humano aumenta ou diminui o risco de conflito civil. Embora o raciocínio teórico de Thiessen (2019) sugira que deveria ser possível prevenir o extremismo violento através da promoção dos direitos humanos, veremos contudo que tal ser possível depende, em última análise, dos fatores que afetam a segurança e de que forma.

Para prosseguir a nossa tarefa de pesquisa, vamos primeiro discutir a teoria dos conflitos etnopolíticos, no âmbito da qual foi desenvolvido o modelo que selecionámos para prever conflitos futuros. Em seguida, descreveremos o funcionamento do próprio modelo e como pode ser aplicado para estudar a presença de Rohingyas no Bangladesh. Posteriormente, designaremos quais os indicadores de futuros conflitos civis que seriam modificados pela promoção de direitos humanos específicos. E por último, identificaremos os direitos humanos que podem ser promovidos com segurança sem aumentar o risco de conflitos civis, e os que não podem. Note-se que, no contexto deste artigo, estamos à procura de uma compreensão causal e explicativa do assunto, não seguimos uma abordagem interpretativa ou de Verstehen (Parsons, 1978). A implicação para isto é que ignoraremos todas as características não-comportamentais dos conflitos, e nomeadamente todos os seus aspetos simbólicos, ideológicos, culturais ou de valor (Harrison, 1995). Se aceitarmos esta limitação teórica e este pressuposto metodológico, então podemos tirar algumas conclusões interessantes sobre a relação entre os direitos humanos e a segurança dos Rohingyas e do Bangladesh, como veremos nas próximas secções, pelo que, neste caso, a confiança em métodos comportamentais é justificada.

2. A instabilidade política como a probabilidade de guerra intra-estatal

A diversidade étnica num país pode ser um fator de enriquecimento e pode contribuir para a diversificação cultural da população, mas também pode influenciar negativamente a paz e a unidade política desse mesmo país. A ausência de paz e de unidade política num país corresponde a uma situação de conflito internacional ou civil e está frequentemente associada à ausência de estabilidade política. Na literatura sobre estudos de conflitos, a estabilidade política é normalmente definida como a estabilidade do governo de um determinado país (Raval & Salvi, 2017). No entanto, nem todos concordam com esta definição, tendo sido sugerido que a estabilidade política deve ser considerada como a percepção pela população de "a probabilidade de o governo ser desestabilizado ou derrubado por meios inconstitucionais ou violentos, incluindo a violência doméstica e o terrorismo" (Radu, 2015). Embora concordemos com a utilidade operacional desta declaração, argumentamos que a definição dada acima descreve o otimismo ou confiança da população em relação à continuação do governo e, portanto, uma crença, em vez de um fenómeno físico e social mensurável, como a guerra. Ao equacionar a estabilidade política com a ausência de guerra, deve contudo notar-se que



a paz, a ausência de conflito, é a condição mais comum num Estado, e não a guerra (Levi, 1960). A teoria da paz nos assuntos internacionais sugeriu inicialmente que a paz não é uma coisa, ou a ausência de algo, mas sim um objetivo que deve ser procurado com luta e esforço (Galtung, 2007). A definição de paz entre Estados como uma "guerra negativa", ou a ausência de guerra, só veio mais tarde (Martín, 2005), e levou à consideração teórica de que a estabilidade política, também, é um conceito negativo, no sentido de que representa a ausência de instabilidade política, sem ter qualquer significado em si. Foi subsequentemente proposto abandonar o conceito de estabilidade política da disciplina dos estudos de conflito, e concentrar-se antes na análise do seu conceito oposto; isto é, o conceito de instabilidade política (Alesina *et al.*, 1996). Outros propuseram, em vez disso, que a estabilidade política exista efetivamente, e que não seja simplesmente uma condição negativa relacionada com a ausência de conflitos intra-estatais (Margolis, 2010); mas acreditamos que as duas palavras, "estabilidade" e "instabilidade", devem referir-se a conceitos que são de natureza oposta, para que a produção científica sobre o assunto não corra o risco de perder consistência interna. No estudo por Alesina *et al.* (1996) a instabilidade política foi definida simplesmente como a propensão para o colapso de um governo, e nesse contexto a estabilidade política seria o seu oposto; ou seja, seria a probabilidade de um governo sobreviver até ao próximo período de tempo. Por outras palavras, a estabilidade política seria definida como a situação normal de "*business-as-usual*".

Para o nosso artigo tomamos uma definição ligeiramente diferente da acima sugerida: instabilidade política de um país é o risco de uma futura guerra civil, ou seja, um conflito intra-estatal, em oposição ao colapso genérico de um governo devido a causas externas. Uma vez que sabemos que a guerra civil é o estatuto menos comum para um Estado, é importante determinar quais são as características associadas ao seu surgimento num determinado país. Estas características são também chamadas de "preditores" de conflitos civis na literatura associada (Couttenier & Soubeyran, 2015), e o modelo que selecionámos para determinar esses preditores, como veremos mais adiante, sugere que muitos deles têm algo a ver com etnia e discriminação.

3. Fatores étnicos que afetam a instabilidade política no Bangladesh

Os Rohingyas no Bangladesh não tiram a sua filiação étnica da diferenciação da sua língua, cultura e valores, dos dos outros grupos étnicos do Bangladesh. Como a população Rohingya no Bangladesh é composta pela maioria dos refugiados, e não pela população histórica residente, só pode ser definida como um grupo étnico em relação às etnias do país do qual se deslocaram nos últimos tempos. Esse país é Mianmar; e nele, a afiliação étnica dos Rohingyas desenvolveu-se e tornou-se uma construção socialmente aceite (Alam, 2018). Acredita-se que a religião desempenhou um papel inicial na formação da identidade étnica dos Rohingyas, que constituiu então a base para a diferenciação linguística e genética da população (Leider, 2018). Contudo, um papel ainda mais importante foi desempenhado pela revogação da cidadania *ex autoritate* do governo de Myanmar, numa tentativa deste último de consolidar a unidade política dos restantes componentes étnicos do país (Alam, 2018). Ao deslocar-se de Mianmar para o Bangladesh nos últimos tempos, a população Rohingya, juntamente com a sua compreensão da sua própria identidade étnica, juntou-se a um sistema étnico pré-



existente como o seu novo membro. Um grupo étnico que teve origem num país diferente, num sistema étnico diferente, foi assim forçosamente importado para o sistema étnico do Bangladesh (Storai, 2018). No Bangladesh, os Rohingyas são um grupo étnico que se distingue da maioria étnica do país, os bangladeshis, porque falam uma língua diferente e porque os seus papéis e regras são diferentes dos das outras componentes étnicas da sociedade (Kipgen, 2019).

Ao fazer a consideração anterior, determinámos portanto que os Rohingyas existem hoje como um grupo étnico no sistema étnico do Bangladesh. Após definirmos a instabilidade política como a probabilidade de um conflito civil num Estado, podemos agora discutir os fatores étnicos que contribuem para a variação dessa probabilidade. A ideia subjacente é que, se existem fatores étnicos que prevêm conflitos civis, estes devem ser aplicados para estudar o impacto da presença dos Rohingyas na probabilidade de conflito civil no Bangladesh. A literatura sugere que a sua presença é uma ameaça potencial para a segurança interna do país (Rahman, 2010), mas não é claro de acordo com que indicadores ou fatores particulares tal julgamento deve ser feito.

A disciplina que é competente para o estudo dos fatores étnicos específicos associados à emergência de conflitos violentos é denominada estudos de conflitos etnopolíticos (Horowitz, 2000), e surgiu nos anos 80 para fundir os vários ramos da sociologia, ciência política e etnografia, que estudavam o assunto de forma independente. Esta teoria já foi aplicada para estudar a relação entre os Rohingyas e as outras comunidades étnicas de Mianmar. (Rahman, 2015). Por conseguinte, podemos alargá-lo para estudar a relação entre os refugiados rohingya e as suas comunidades de acolhimento do Bangladesh, uma vez que a reinstalação dos primeiros com os segundos já dura há vários anos no momento da redação. De acordo com os fundamentos teóricos dessa disciplina, o sistema de relações entre grupos étnicos pode ser dividido em duas categorias principais: sistemas hierarquizados e não hierarquizados (Jenkins, 1987). Os sistemas de classificação caracterizam-se pela presença de hierarquias sociais estratificadas entre as diferentes etnias, de tal forma que a competição entre elas se realiza através da dinâmica de poder e dominação entre grupos. Nos sistemas não hierarquizados, pelo contrário, não existe uma relação hierárquica única entre os vários grupos étnicos presentes num Estado. Cada grupo detém a sua estrutura de liderança, cuja legitimidade para governar é largamente independente do apoio de outros grupos étnicos. De acordo com Horowitz (2000), os sistemas não classificados caracterizam-se também por um nível geralmente mais elevado de estabilidade política do que os classificados. Isto porque, em contraste com os sistemas classificados, os não classificados têm uma competição inter-étnica que se baseia no princípio da inclusão e exclusão, em oposição ao poder e submissão. O sistema étnico do Bangladesh parece caracterizar-se pelo facto de um determinado grupo étnico, o grupo da maioria da população do Bangladesh, ocupar a maior parte das posições de liderança do país (Khan, 1976). Como consequência disto, acreditamos que o sistema étnico do Bangladesh hoje em dia pode ser classificado como um sistema étnico ordenado. As previsões teóricas sugerem portanto que, se reconhecermos o sistema étnico do Bangladesh como um sistema ordenado, este tem uma probabilidade mais elevada do que a média de sofrer conflitos civis.

Outra abordagem ao estudo dos conflitos entre etnias é enquadrar os conflitos étnicos como acontecimentos que ocorrem no processo de formação de um Estado-nação



(Varshney, 2007). Coloca-se então a questão de saber se, em caso de conflito civil, a comunidade Rohingya tentaria ou não estabelecer um Estado-nação étnico, e a previsão teórica sugere que o faria. Existe uma ideologia política que apoia fortemente a necessidade de criar um Estado independente Rohingya, que é chamado "nacionalismo Rakhine" (Zöllner, 2017); acreditamos que a questão da independência nacional dos Rohingyas, e não estritamente religiosa, esteve de facto na base da crise em curso na Birmânia. A opinião de que um nacionalismo Rohingya latente está a causar a atual crise humanitária é também discutida por outros estudiosos, tais como McLaughlin (2015) e Nang (2013), e apoiamos a tese de que a guerra civil em Mianmar é uma guerra pela repressão da aspiração à independência nacional de uma componente étnica da população birmanesa.

A última abordagem teórica e metodológica do problema dos conflitos etnopolíticos que aqui discutimos baseia-se nos paradigmas do positivismo e do comportamentalismo. Neste contexto, acredita-se que os conflitos civis têm causas que não podem ser encontradas nos próprios conflitos; mas sim, que estes conflitos são o resultado de estímulos provenientes do ambiente social, cuja reação conduz à violência. Tal como Barbashin (2008) assinala, "os conflitos sociais são geralmente explicados ou como reações ao estímulo social, externas ao ator ou em ligação com as necessidades psicológicas ou materiais individuais". Aceitamos esta afirmação teórica e, portanto, assumimos para a parte empírica deste artigo que os fatores relacionados com a futura emergência de um conflito étnico num país têm de ser encontrados não no próprio conflito, mas em estímulos externos aos atores do conflito. Ou seja, de estímulos externos às fações em conflito no conflito futuro. Ao dizermos isto, podemos agora analisar o modelo que selecionámos para extrair os preditores do conflito civil no Bangladesh, e ver como a promoção dos direitos humanos dos refugiados Rohingya pode afetar o risco de conflito civil.

4. A crise dos refugiados Rohingya e o aumento do risco de instabilidade política

Depois de determinarmos que, de acordo com a nossa atual compreensão teórica da emergência de conflitos étnicos, os fatores que os provocam devem ser encontrados no ambiente social onde vivem os atores do conflito, a nossa tarefa é então deslocada para a determinação dos próprios preditores. Esta determinação já foi feita empiricamente por outros, e aqui descreveremos brevemente o modelo com melhor desempenho, na sua aplicação ao Bangladesh. Foram feitas várias tentativas no passado para encontrar as variáveis sociais que melhor prevêm a emergência de um futuro conflito civil, tais como as que foram conduzidas por Stewart *et al.* (2002) e Hegre *et al.* (2013). Após verificação empírica dos dados mundiais relacionados com os recentes conflitos civis, a determinação dos preditores mais importantes foi contudo feita e verificada empiricamente. Um certo modelo estatístico desenvolvido por Goldstone *et al.* (2010) provou ser o melhor preditor de futuros conflitos civis, e esse modelo utiliza quatro preditores. Este modelo já foi aplicado com sucesso no passado para realizar avaliações de segurança com respeito específico aos Rohingyas (Cook *et al.*, 2011, Hangzo & Gong, 2013), e também para o Bangladesh (Shallcross & Ahner, 2016), independentemente. Assim, consideramos



apropriado utilizá-lo para estimar o peso da presença dos Rohingyas no Bangladesh, no que diz respeito ao risco de conflito civil. Os quatro preditores são:

- 1) Nível de mortalidade infantil.
- 2) Localização do regime político na tipologia "liberal democrático-autoritário".
- 3) Presença de violência entre forças estatais e grupos étnicos locais.
- 4) Presença de conflitos nos países vizinhos.

Para determinar como a presença dos refugiados Rohingya no Bangladesh afeta a instabilidade política do país e, portanto, a probabilidade de um futuro conflito civil, podemos agora julgar se a promoção de alguns direitos humanos dos Rohingyas aumenta ou não o valor de cada um dos quatro preditores. A previsão teórica que se poderia fazer, seguindo a teoria segundo a qual os direitos humanos promovem a segurança humana (Benedek, 2008), é que a promoção de todos os direitos humanos deve ser correlacionada com uma diminuição do nível de risco, tal como calculado de acordo com este modelo. Para testar esta teoria, analisaremos cada um destes fatores individualmente, para ver se existem direitos humanos particulares dos refugiados Rohingya que, ao serem promovidos, contribuiriam positivamente, e não negativamente, para o aumento do risco de conflito civil no Bangladesh.

4.1. Nível de mortalidade infantil

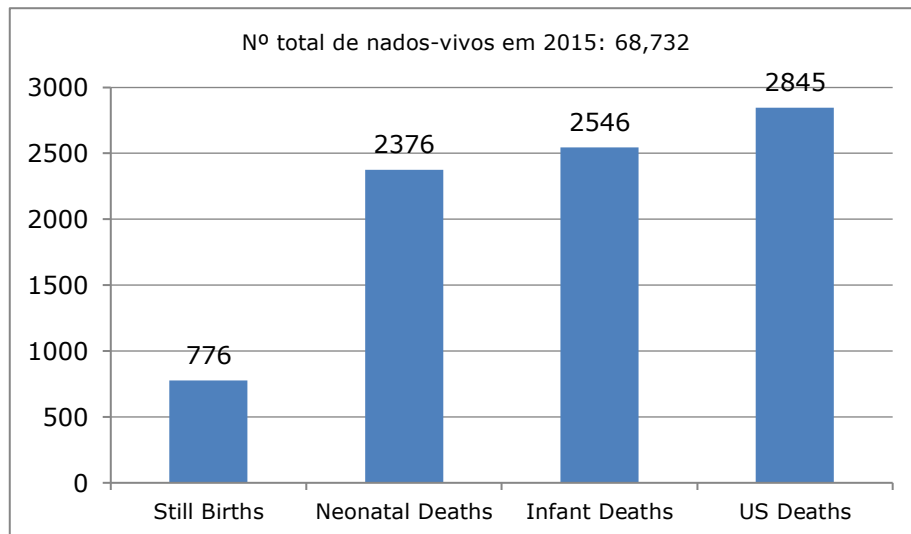
Em primeiro lugar, deve notar-se que o nível geral de mortalidade infantil e de menores de cinco anos entre a população do Bangladesh tem vindo a diminuir nos últimos anos (Unicef, 2015). Isto deve-se principalmente à melhoria do sistema de saúde do país, e à melhoria das condições higiénicas da população local (Islam & Biswas, 2014). Em contraste com isto, os refugiados Rohingya têm um acesso significativamente pior aos cuidados de saúde e à higiene (Islam & Nuzhath, 2018), e, por conseguinte, as suas condições de saúde são motivo de preocupação. No contexto deste artigo, assumimos que a população Rohingya contribui para este fator de risco se o nível de mortalidade infantil entre eles durante um determinado ano for superior ao nível médio correspondente da população do Bangladesh durante esse mesmo ano. A fim de verificar esta hipótese, podemos observar os dados disponíveis sobre o nível de mortalidade infantil dos residentes gerais do Bangladesh, e compará-los com os disponíveis para a população Rohingya, o que representa uma amostra não aleatória dos residentes gerais do país.

A autoridade competente para a recolha e divulgação das figuras relacionadas com este assunto é o Cirurgião Geral de Cox's Bazar. Embora nem todo o Bazar de Cox's seja povoado por Rohingyas, eles constituem de facto a maior parte da população local (Bhatia *et al.*, 2018), e, por conseguinte, todos os fenómenos médicos que afetam os Rohingyas aí residentes são suscetíveis de ter impacto nos dados agregados relacionados com esse distrito. Só conseguimos encontrar números relacionados com o nível de mortalidade infantil para Cox's Bazar em 2015 (Chaw Nu, 2016), pois parece que os Boletins de Saúde



Local para outros anos ou não existem ou não são acessíveis. Relatamos aqui o quadro contido no Boletim de Saúde Local para janeiro - dezembro de 2015.

Figura 1. Mortalidade infantil no Bangladesh



Fonte: (Chaw Nu, 2016). Figura desenhada pela autora

O nível de mortalidade de menores de 5 anos em Cox's Bazar em 2015 foi de 41,4, em cada 1000 nascidos vivos. Nesse ano, a média nacional de mortalidade infantil foi de 36,4 (Unicef, 2015), o que significa que o nível de mortalidade infantil em Cox's Bazar foi significativamente mais elevado do que o de todo o país. A partir daqui, podemos concluir que a presença dos Rohingya no Bangladesh contribui para aumentar o peso do primeiro preditor conhecido de conflitos civis. Os números estão ausentes durante outros anos para além de 2015, pelo que será necessário aprofundar a investigação para determinar se esta é uma ocorrência única ou uma característica longitudinal da presença dos Rohingya no Bangladesh.

Da análise dos dados associados a este fator, conclui-se que a promoção do direito de acesso à saúde da população Rohingya, e em particular dos seus filhos, afetaria o nível de risco de conflito civil para o Bangladesh, no sentido de que o diminuiria. Parece assim que a diminuição do nível de mortalidade infantil entre os Rohingya poderia ser uma política desejável, não só em si mesma, mas também para promover a estabilidade política da região.

4.2. Classificação do regime sobre a tipologia "democrático-autocrático"

O segundo preditor conhecido de futuros conflitos civis é a classificação do regime político do país no eixo "democrático-autocrático". Mais especificamente, acredita-se que quanto



menos extrema for a posição de um país nesse eixo, maior é a probabilidade de um país vir a sofrer uma guerra civil no futuro. Para realizar esta classificação, o conjunto de dados Polity IV é normalmente utilizado (Marshall *et al.*, 2011). A informação nele relatada está disponível até 2013, pelo que não é utilizada para determinar o atual nível de risco associado à presença dos Rohingya, sob este indicador específico. Podemos, contudo, estudar como é formulada a pontuação Polity, para determinar se a crise dos refugiados pode, em princípio, influenciar a sua variação numa direção ou noutra. Embora a discussão do procedimento completo para a atribuição da pontuação de Polity a cada país esteja fora do âmbito do presente artigo, queremos contudo notar que nenhum dos fatores utilizados é atualmente afetado pela presença dos Rohingya. Isto acontece porque, a partir de hoje, os refugiados têm uma integração política limitada no Bangladesh (Milton *et al.*, 2017). Embora a discussão do procedimento completo para a atribuição da pontuação de Polity a cada país esteja fora do âmbito do presente artigo, queremos contudo notar que nenhum dos fatores utilizados é atualmente afetado pela presença dos Rohingya. Isto acontece porque, a partir de hoje, os refugiados têm uma integração política limitada no Bangladesh.

O argumento sobre como a integração política afetaria a pontuação Polity funciona desta forma. As minorias étnicas no Bangladesh têm geralmente menos acesso a cargos públicos do que os étnicos do Bangladesh (Barua, 2010). Caso os Rohingya sejam integrados no círculo eleitoral político do país, é de esperar que o recrutamento de executivos se torne mais restritivo, no sentido de que uma fração proporcionalmente maior da população não teria acesso a ele. Os dois indicadores *Competitividade do Recrutamento de Executivos* e *Competitividade da Participação Política*, utilizados na Política para determinar a pontuação do país, são suscetíveis de ser mais orientados para o autoritarismo. Isto conduziria a um reforço global dos fatores associados ao autoritarismo e a um subsequente afastamento dos dois polos estáveis das democracias liberais ou sistemas autoritários, em comparação com os últimos números disponíveis. A razão pela qual este fator afeta os direitos humanos é que uma solução para o problema da apatridia dos Rohingya é dar-lhes passaportes do Bangladesh, e veremos na discussão no final deste artigo que isto já está a acontecer. Caso se integrem no círculo eleitoral político do Bangladesh, espera-se que não possam aceder aos cargos públicos, pelo que este indicador de risco aumentaria.

4.3. Tensões étnicas entre minorias e forças estatais

O terceiro preditor conhecido de conflitos civis é o nível de tensões entre o Estado e as minorias étnicas do país. Por nível de tensão, entendemos aqui a perceção ou presença de discriminação económica ou política patrocinada pelo Estado contra uma minoria (West, 2005). Em conformidade com o conjunto de dados utilizado para dar valores a este preditor (Gurr, 1995), a minoria Rohingya, juntamente com a Bihari, é considerada em risco de iniciar um conflito futuro, na medida em que se apercebe de estar sujeita a discriminação política ou económica. Em vez disso, as Tribos Chittagong Hill e os hindus, que são as duas outras minorias reconhecidas no país, não são afetadas por esta. A razão pela qual esta consideração é importante é que a minoria Rohingya, mas não as outras minorias do país, tem um grupo armado capaz de apoiar a população nos confrontos com as forças governamentais (Bashar, 2017). De acordo com este preditor em particular,



parece, portanto, que a presença dos Rohingyas no Bangladesh está a contribuir para o aumento do nível de risco de conflito civil, devido à discriminação real ou percebida dos Rohingyas pelo Estado (Ullah, 2011). A razão pela qual os Rohingyas não estão incluídos entre as minorias étnicas adequadas do Bangladesh é que não têm cidadania, mas se isto ocorrer, então todas as outras condições para este modelo seriam satisfeitas, e este fator aplicar-se-ia a eles.

É ainda discutível que a questão da discriminação política percebida não pode ser resolvida facilmente, como políticas oficiais para a inclusão dos Rohingyas na comunidade política do Bangladesh, uma vez que se espera que os Rohingyas permaneçam apátridas no futuro próximo (Kiragu *et al.*, 2011). Ora, afirmamos acima que se os Rohingyas não são cidadãos do Bangladesh, então o problema da discriminação política contra eles não se aplica. Aplicar-se-ia, contudo, se os direitos políticos fossem concedidos aos Rohingyas através de medidas de integração, tais como a concessão de cidadania, ou a concessão de autorizações de residência que permitissem aos refugiados votar nas eleições locais. Porque as medidas de integração política são variadas e complexas, e porque o seu estudo está fora do âmbito deste artigo, vamos comprimir o problema de uma forma que o torne tratável sob o nosso raciocínio teórico. Ou seja, consideramos apenas a integração política que se processa através da cidadania. Isto porque, de fato, os passaportes do Bangladesh estão a ser adquiridos por um número significativo de refugiados Rohingya, o que leva pelo menos uma parte da população refugiada a ter acesso a direitos políticos. Mais sobre isto na última secção deste artigo, dentro das conclusões.

No entanto, a discriminação económica pode, em princípio, ser resolúvel se forem encontradas atividades económicas específicas, adequadas para os refugiados. De facto, parece que, a partir de hoje, a integração económica dos Rohingyas no Bangladesh não é possível, principalmente porque a legislação a proíbe (Crabtree, 2010). Os refugiados Rohingya estão especialmente envolvidos em atividades a nível de sustento, e não podem exercer atividades económicas legais devido à falta de autorizações de trabalho e vistos, mas estes poderiam, em princípio, ser autorizados sem a concessão de direitos políticos.

4.4. Presença de outros conflitos na mesma região

O Sudeste Asiático é uma região do mundo geralmente caracterizada por conflitos (Snitwongse & Thompson, 2005). Diferentes autores teriam, contudo, diferentes definições de quais os países que se encontram em estado de conflito e quais os que não se encontram, pelo que o modelo utiliza exclusivamente os dados contidos num determinado conjunto de dados. No modelo que utilizamos, um país é considerado em risco de conflito se quatro ou mais países da mesma vizinhança já estiverem em conflito. Esta variável binária é estimada com base na informação contida no conjunto de dados dos Episódios Principais de Violência Política (Marshall & Cole, 2016). Os vizinhos do Bangladesh que vivem conflitos internos são o Paquistão, a Índia, Mianmar, o Afeganistão. Estes Estados são quatro e, portanto, de acordo com o modelo que estamos a utilizar, têm uma probabilidade mais elevada do que a média de futuros conflitos civis no Bangladesh. Pode ser imediatamente demonstrado que um deles, Mianmar, está presente no conjunto de dados exatamente pela mesma razão pela qual os Rohingyas



também estão presentes no Bangladesh: ou seja, devido ao conflito em curso naquele país. Em consequência disto, este preditor de conflito civil será relevante enquanto o conflito em Mianmar persistir. A questão é então se o conflito em Mianmar continuará ou não no futuro, e se a presença dos Rohingyas no Bangladesh está ligada à continuação do conflito naquele país. Parece ser este o caso, e foi sugerido por Parnini (2013) que o fim da guerra pode não ser possível sem o repatriamento dos Rohingyas. Estudos realizados por Kipgen (2015) associam a presença contínua dos Rohingyas no Bangladesh ao processo de democratização em Mianmar, e este processo parece também ser afetado por fatores externos (Kuok, 2014), que não podem ser reduzidos à natureza dos assuntos internos ou das relações bilaterais entre o Bangladesh e Mianmar. Resta, portanto, ver como este preditor irá mudar no futuro; a partir de hoje, parece que, obviamente, a presença dos Rohingyas no Bangladesh está relacionada com o conflito em Mianmar e, portanto, com o número de conflitos na região. A promoção do direito dos Rohingyas ao repatriamento em Mianmar deve ser uma política que diminua o nível de risco de instabilidade política para o Bangladesh, embora, de acordo com este modelo de avaliação de riscos.

4.5. Direitos humanos e instabilidade política

Podemos agora fazer a soma da análise escrita acima e determinar quais os direitos humanos dos refugiados Rohingya que podem ser promovidos com um impacto positivo na estabilidade política da região. Apresentamos o quadro abaixo como um resumo deste estudo.

Tabela 1 - Características de uma política de integração que não aumenta a instabilidade política

Preditor de conflito civil	Direitos humanos associados	Pode ser promovido sem aumentar o risco de conflito civil?
Mortalidade infantil dos Rohingyas	Acesso à saúde	Sim
Estabilidade do regime político do Bangladesh (democracia-autocracia)	Nacionalidade através da cidadania do Bangladesh	Não
Tensões étnicas entre o governo e as minorias	Nacionalidade através da cidadania do Bangladesh	Não
Presença de conflitos na região	Repatriamento dos refugiados	Sim

A análise mostra que a promoção indiscriminada de todos os direitos humanos de uma população refugiada pode não funcionar se se incluírem considerações relacionadas com a estabilidade política do país onde os refugiados residem.

4.6. Um caso sombra. Integração dos refugiados afegãos no Paquistão

As considerações que fizemos até agora sugerem que uma política de integração que promova o acesso à saúde e não promova a integração política dos refugiados, deve ter um impacto positivo na estabilidade política do país. Podemos agora estudar brevemente como esta ideia se aplica a um caso análogo ao dos refugiados Rohingya no Bangladesh: o dos refugiados afegãos no Paquistão. Os dois casos são suficientemente semelhantes,



na medida em que estão ambos localizados na mesma região geográfica, e caracterizam-se ambos por um fluxo de refugiados ao país vizinho, como consequência de um conflito no país de origem. São também diferentes, na medida em que a composição étnica dos refugiados afegãos é mais diversificada do que a composição étnica dos Rohingyas; além disso, os últimos, mas não os primeiros, têm fugido de um genocídio que visou a sua etnicidade particular, o que pode limitar a possibilidade de comparar os dois casos. Se, no entanto, nos concentrarmos nas semelhanças e descartarmos as diferenças, podemos ver quais são as características da política de integração para os refugiados afegãos no Paquistão, e observar se estão em conformidade com as características que descrevemos na secção anterior.

Relativamente à saúde, o governo paquistanês criou as chamadas unidades básicas de saúde, responsáveis pela prestação de serviços de saúde aos refugiados afegãos (Malik *et al.*, 2019). Isto pode estar relacionado com o impacto negativo que a presença de refugiados afegãos teve no perfil epidemiológico de doenças infecciosas no Paquistão, tais como a malária (Jawaid *et al.*, 2008). Contudo, sugere que o acesso à saúde pelos refugiados afegãos é geralmente promovido.

Relativamente à identidade política e, por conseguinte, ao acesso aos direitos políticos no Paquistão, um estudo de Kronenfeld (2008) sugere que "a maioria dos afegãos atualmente residentes no Paquistão nasceram lá", mas que isto não lhes confere direitos políticos, porque "os filhos dos refugiados são considerados refugiados e não têm cidadania paquistanesa" (p.49). Isto sugere que a integração política dos refugiados afegãos no Paquistão é limitada.

Preliminarmente, portanto, observamos no Paquistão uma política de integração dos refugiados análoga à que, de acordo com o nosso modelo, deveria favorecer a estabilidade política. Além disso, a literatura que contém avaliações de risco para a estabilidade política do Paquistão (Tabassam *et al.*, 2016) não contém menções dos riscos decorrentes da presença de refugiados afegãos no Paquistão, se não indiretamente como consequência das condições económicas gerais que afetam indiscriminadamente toda a população residente. Se utilizarmos o caso dos refugiados afegãos no Paquistão como um banco de ensaio para a hipótese que formulámos neste artigo, observamos que foi adotada uma política de integração que possui características como a que estudámos aqui para o Paquistão. Observamos também que as avaliações de risco para o país não contêm menções da instabilidade política potencialmente decorrente da presença dos refugiados. Isto sugere que a linha de raciocínio proposta neste artigo pode ser generalizável a outros casos para além dos refugiados Rohingya no Bangladesh, desde que sejam também adoptados outros pressupostos, nomeadamente os relativos à composição étnica dos refugiados.

5. Conclusões. A promoção indiscriminada de todos os direitos humanos pode não ser necessariamente boa, se as considerações sobre a estabilidade política também forem tidas em conta

Neste artigo, analisámos os fatores de risco associados à presença da população de refugiados Rohingya no Bangladesh. Após definir a instabilidade política como a presença de um conflito civil, e após discutir as suas causas teóricas gerais, e também após



analisar o modelo de melhor desempenho para a sua previsão, estudámos como os fatores de risco conhecidos de conflito civil são afetados por medidas de promoção dos direitos dos refugiados. Das nossas conclusões, parece que o acesso à saúde e ao repatriamento dos refugiados poderia ser geralmente promovido, uma vez que teria um impacto positivo na estabilidade do território; mas a concessão de direitos políticos através da nacionalidade do Bangladesh não pode. Isto permite-nos sugerir que, embora a promoção dos direitos humanos seja um objetivo importante, a promoção daqueles que se espera que iniciem guerras é indesejável. Afinal de contas, os direitos humanos não são úteis se se estiver morto.

Porque é que tudo isto é importante? A razão pela qual as considerações que aqui fazemos são particularmente importantes é que os direitos políticos são de facto concedidos hoje (Chakraborty, 2018; The Straits Times, 2019; The Business Standard, 2020). Os estrangeiros podem adquirir passaportes do Bangladesh por meios ilegais, e através dos passaportes, adquirem também direitos políticos. Isto é um problema não só porque é um crime, mas também porque é uma prática que, se continuar a alastrar, pode afetar o risco de guerra civil. De acordo com o quadro teórico acima definido, a inclusão dos Rohingyas no círculo eleitoral político do Bangladesh irá previsivelmente aumentar o risco de conflito civil no país. Se forem vistos no futuro sinais de mobilização política dos refugiados Rohingya que adquiriram os passaportes do Bangladesh, isto deve ser considerado como um forte indício de que o risco de conflito civil no país está a aumentar, de acordo com as previsões teóricas do modelo que seguimos. Neste contexto particular, a continuação da apatridia dos refugiados poderá ser uma opção mais desejável do que a nacionalidade através do passaporte do Bangladesh. Por outro lado, porém, a promoção dos direitos relacionados com a saúde pode ser prosseguida com segurança; porque, como o modelo sugere, se a mortalidade infantil diminuir, o risco de conflito civil também diminuiria. Uma consideração semelhante é também válida para o repatriamento dos Rohingyas que, se as condições políticas em Mianmar o permitissem, poderia ser prosseguida com um impacto positivo na estabilidade do Bangladesh e, por conseguinte, da região. O desenvolvimento teórico geral sobre o debate sobre direitos humanos e segurança que propomos com este artigo é o seguinte. Quando uma dada situação de refugiados está a ser estudada, e quando a presença dos Rohingyas no Bangladesh está a ser estudada em particular, nem todos os direitos humanos podem ser promovidos igualmente, e a promoção de alguns deles pode acabar por causar mais danos do que benefícios.

Referências

- Adams, S. (2019). 'If Not Now, When?': The Responsibility to Protect, the Fate of the Rohingya, and the Future of Human Rights. *The Responsibility to Protect, the Fate of the Rohingya, and the Future of Human Rights* (20 Janeiro, 2019).
- Ahsan Ullah, A. (2016). Rohingya crisis in Myanmar: Seeking justice for the "stateless". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 32, 285-301.
- Akond, A., Hasan, M. & Hossain, M. Z. (2019). Parliamentary Election and Political Violence in Bangladesh. *JL Pol'y & Globalization*, 89, 81.



- Alam, J. (2018). The Rohingya of Myanmar: theoretical significance of the minority status. *Asian Ethnicity*, 19, 180-210.
- Alesina, A., Özler, S., Roubini, N. & Swagel, P. (1996). Political instability and economic growth. *Journal of Economic growth*, 1, 189-211.
- Balazo, P. (2015). Truth & Rights: Statelessness, Human Rights, and the Rohingya. *Undercurrent*, 11.
- Barbashin, M. (2008). Methodological Foundations of Ethnopolitical Conflict Studies. *Peace and Conflict Review*, 2, 1-10.
- Barua, B. P. (2010). Ethnic minorities, indigenous knowledge, and livelihoods: Struggle for survival in Southeastern Bangladesh. *Indigenous Knowledge and Learning in Asia/Pacific and Africa*. Springer.
- Bashar, I. (2017). Exploitation of the Rohingya Crisis by Jihadist Groups: Implications for Bangladesh's Internal Security. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 9, 5-7.
- Benedek, W. (2008). Human security and human rights interaction. *International Social Science Journal*, 59, 7-17.
- Bhatia, A., Mahmud, A., Fuller, A., Shin, R., Rahman, A., Shatil, T., Sultana, M., Morshed, K. M., Leaning, J. & Balsari, S. (2018). The Rohingya in Cox's Bazar: when the stateless seek refuge. *Health and human rights*, 20, 105.
- Brinham, N. (2012). The conveniently forgotten human rights of the Rohingya. *Forced Migration Review*.
- Chakraborty, M. (2018). Rohingya in Bangladesh and India and the media planet. *The Rohingya in South Asia*. Routledge India.
- Chaw Nu, P. (2016). Health Bulletin. Cox's Bazar: Ministry of Health and Family Welfare of Bangladesh, Cox's Bazar Civil Surgeon Office.
- Chawdhury, J. (2016). Political instability a major obstacle to economic growth in Bangladesh.
- Cheesman, N. (2017). How in Myanmar "national races" came to surpass citizenship and exclude Rohingya. *Journal of Contemporary Asia*, 47, 461-483.
- Cook, A. D. B., Gong, L. & Kaur, M. (2011). Applying the ethnic rebellion model and risk assessment model to conflict in Myanmar.
- Couttenier, M. & Soubeyran, R. (2015). A survey of the causes of civil conflicts: natural factors and economic conditions. *Revue d'économie politique*, 125, 787-810.
- Crabtree, K. (2010). Economic challenges and coping mechanisms in protracted displacement: A case study of the Rohingya refugees in Bangladesh. *Journal of Muslim Mental Health*, 5, 41-58.
- Faulkner, C. & Schiffer, S. (2019). Unwelcomed? The Effects of Statelessness on Involuntary Refugee Repatriation in Bangladesh and Myanmar. *The Round Table*, 108, 145-158.



- Galtung, J. (2007). Introduction: peace by peaceful conflict transformation—the Transcend approach. *Handbook of peace and conflict studies*. Routledge.
- Goldstone, J. A., Bates, R. H., Epstein, D. L., Gurr, T. R., Lustik, M. B., Marshall, M. G., Ulfelder, J. & Woodward, M. (2010). A global model for forecasting political instability. *American Journal of Political Science*, 54, 190-208.
- Gurr, T. R. (1995). Minorities at risk- a global view of ethnopolitical conflicts. United States Institute of Peace Press, Arlington, VA 22210(USA). 1995.
- Haar, R. J., Wang, K., Venters, H., Salonen, S., Patel, R., Nelson, T., Mishori, R. & Parmar, P. K. (2019). Documentation of human rights abuses among Rohingya refugees from Myanmar. *Conflict and health*, 13, 42.
- Hangzo, P. K. K. & Gong, L. (2013). Internal Conflict. *Non-Traditional Security in Asia: Issues, Challenges and Framework for Action*, 11, 118.
- Harrison, S. (1995). Four types of symbolic conflict. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 255-272.
- Harvey, C. J. (2001). Refugees, Rights, and Human Security. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 94-99.
- Hassan, M. & Nazneen, S. (2017). Violence and the breakdown of the political settlement: an uncertain future for Bangladesh? *Conflict, Security & Development*, 17, 205-223.
- Hegre, H., Karlsen, J., Nygård, H. M., Strand, H. & Urdal, H. (2013). Predicting armed conflict, 2010–2050. *International Studies Quarterly*, 57, 250-270.
- Horowitz, D. L. (2000). *Ethnic groups in conflict, updated edition with a new preface*, Univ of California Press.
- Hossain, N. (2011). The significance of unruly politics in Bangladesh. BRAC University Institute of Governance Studies 40 Years conference, Dhaka, Bangladesh, 26-28.
- IOM 2018. Needs and Population Monitoring (NPM) Site Assessment: Round 11.
- Islam, A. & Biswas, T. (2014). Health system in Bangladesh: Challenges and opportunities. *American Journal of Health Research*, 2, 366-374.
- Islam, M. M. & Nuzhath, T. (2018). Health risks of Rohingya refugee population in Bangladesh: a call for global attention. *Journal of global health*, 8.
- Islam, M. N. & Van Amstel, A. (2018). *Bangladesh I: climate change impacts, mitigation and adaptation in developing countries*, Springer.
- Jawaid, A., Zafar, A. M. & Mahmood, S. F. (2008). Impact of Afghan refugees on the infectious disease profile of Pakistan: beyond economy. *International Journal of Infectious Diseases*, 12, e131-e132.
- Jenkins, R. (1987). The Politics of Ethnicity-Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985, xiv+ 697 pp., £ 21.25. *Government and Opposition*, 22, 251-256.
- Khan, Z. R. (1976). Leadership, parties and politics in Bangladesh. *Western Political Quarterly*, 29, 102-125.



Kipgen, N. (2015). *Democratisation of Myanmar*, Routledge.

Kipgen, N. (2019). The Rohingya crisis: The centrality of identity and citizenship. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 39, 61-74.

Kiragu, E., Rosi, A. L. & Morris, T. (2011). States of denial: A review of UNHCR's response to the protracted situation of stateless Rohingya refugees in Bangladesh. *Policy Dev. Eval. Serv. UNHCR*.

Kronenfeld, D. A. (2008). Afghan refugees in Pakistan: not all refugees, not always in Pakistan, not necessarily Afghan? *Journal of Refugee Studies*, 21, 43-63.

Kuok, L. (2014). *Promoting peace in Myanmar: US interests and role*, Rowman & Littlefield.

Leider, J. (2018). Rohingya: The history of a Muslim identity in Myanmar. *Oxford Research Encyclopedia of Asian History*.

Levi, W. (1960). On the causes of war and the conditions of peace. *Journal of Conflict Resolution*, 4, 411-420.

Lim, A. C.-H. (2015). The 2015 Refugee Boat Crisis in Southeast Asia: Humanitarian and Security Implications–Analysis. *Eurasia Review*, 18, 2015.

Mahmood, S. S., Wroe, E., Fuller, A. & Leaning, J. (2017). The Rohingya people of Myanmar: health, human rights, and identity. *The Lancet*, 389, 1841-1850.

Malik, M. S., Afzal, M., Farid, A., Khan, F. U., Mirza, B. & Waheed, M. T. (2019). Disease status of Afghan refugees and migrants in Pakistan. *Frontiers in Public Health*, 7, 185.

Margolis, J. E. (2010). Understanding political stability and instability. *Civil Wars*, 12, 326-345.

Marshall, M. G. & Cole, B. R. (2016). State fragility index and matrix 1995–2015.

Marshall, M. G., Gurr, T. R. & Jagers, K. (2011). Center for Systemic Peace. *Polity IV Project*.

Martín, F. E. (2005). Critical analysis of the concept of peace in international relations. *Peace Research*, 37, 45-59.

McLaughlin, T. (2015). Rising Rakhine party looming threat to Myanmar's Muslim minority. *Reuters*.

Mehra, T. (2016). icct Report, December 2016: Foreign Terrorist Fighters: Trends, Policy Responses and Human Right Implications. *Security and Human Rights*, 27, 148-186.

Milton, A. H., Rahman, M., Hussain, S., Jindal, C., Choudhury, S., Akter, S., Ferdousi, S., Mouly, T. A., Hall, J. & Efird, J. T. (2017). Trapped in statelessness: Rohingya refugees in Bangladesh. *International journal of environmental research and public health*, 14, 942.

Nang, M. N. (2013). Newly Formed Rakhine National Party Appoints Leadership. *Democratic Voice of Burma*, 8/10/2013.



- Ogata, S. & Cels, J. (2003). Human security—Protecting and empowering the people. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 9, 273-282.
- Parnini, S. N. (2013). The crisis of the Rohingya as a Muslim minority in Myanmar and bilateral relations with Bangladesh. *Journal of Muslim minority affairs*, 33, 281-297.
- Parsons, A. S. (1978). Interpretive sociology: the theoretical significance of Verstehen in the constitution of social reality. *Human Studies*, 1, 111-137.
- Prodip, M. A. (2017). Health and educational status of Rohingya refugee children in Bangladesh. *Journal of Population and Social Studies [JPSS]*, 25, 135-146.
- Radu, M. (2015). Political stability-a condition for sustainable growth in Romania? *Procedia Economics and Finance*, 30, 751-757.
- Rahman, K. A. (2015). Ethno-political conflict: The Rohingya vulnerability in Myanmar. *International Journal of Humanities and Social Science Studies*, 2, 288-95.
- Rahman, U. (2010). The Rohingya refugee: A security dilemma for Bangladesh. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 8, 233-239.
- Raval, S. & Salvi, P. (2017). Political Stability and Economic Growth: Reflections on Indian Economy. *Manthan: Journal of Commerce and Management*, 4, 65-81.
- Shallcross, N. J. & Ahner, D. K. (2016). A Conditional Logistic Regression Predictive Model of World Conflict using Open Source Data. Wright-Patterson AFC: Air Force Institute of Technology.
- Snitwongse, K. & Thompson, W. S. (2005). *Ethnic Conflicts in Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies.
- Stewart, F., Holdstock, D. & Jarquin, A. (2002). Root causes of violent conflict in developing countries Commentary: Conflict—from causes to prevention? *bmj*, 324, 342-345.
- Storai, Y. (2018). Systematic Ethnic Cleansing: The Case Study of Rohingya. *Arts and Social Sciences Journal*, 9.
- Tabassam, A. H., Hashmi, S. H. & Rehman, F. U. (2016). Nexus between political instability and economic growth in Pakistan. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 230, 325-334.
- The Business Standard. (2020). Rab detains travel agency owner for birth certificate forgery. *The Business Standard*.
- The Straits Times. (2019). How did Rohingyas get Bangladeshi passports?: The Daily Star. *The Straits Times*.
- Thiessen, C. (2019). Preventing Violent Extremism While Promoting Human Rights: Toward a Clarified UN Approach.
- Ullah, A. A. (2011). Rohingya refugees to Bangladesh: Historical exclusions and contemporary marginalization. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 9, 139-161.



UNICEF (2015). UN inter-agency group for child mortality estimation. *Levels and trends in child mortality*.

Varshney, A. (2007). Ethnicity and ethnic conflict. *The Oxford handbook of comparative politics*, 274-294.

West, P. (2005). The poverty of multiculturalism. *Studies: An Irish Quarterly Review*, 94, 151-158.

Zöllner, H.-B. (2017). Caught between the Crocodile and the Snake. Contexts of the 'Rohingya issue'. University of Windsor, Universiti Sains Malaysia and Berghof Foundation.

EVOLUÇÃO DA LEI SOBRE FIANÇA ANTECIPADA NA ÍNDIA

MALIKA SHAH

mgshah@jgu.edu.in

Professora na Jindal Global Law School, O.P. Universidade Global Jindal, Sonipat (Índia)

VAIBHAV CHADHA

vchadha@jgu.edu.in

Professor na Jindal Global Law School, O.P. Universidade Global Jindal, Sonipat (Índia)

Resumo

O caso *Sushila Aggarwal contra o Estado (Território da Capital Nacional de Deli - NCT de Deli)* constitui uma parte importante da lei sobre fiança antecipada na Índia. Antes do julgamento de *Sushila Aggarwal*, a lei sobre fiança antecipada na Índia era ambígua devido às diferentes interpretações da seção 438 do Código de Processo Penal de 1973 (fiança antecipada) pelo Supremo Tribunal de Justiça. Foi apenas no ano de 2020 que a lei sobre o assunto foi resolvida pelo Supremo Tribunal no julgamento do caso *Sushila Aggarwal*.

Com este artigo, os autores pretendem traçar a evolução da lei sobre fiança antecipada na Índia. Examina os julgamentos mais marcantes do Supremo Tribunal de Justiça e as opiniões conflitantes do Tribunal. O artigo conclui agradecendo o julgamento *Sushila Aggarwal* por esclarecer finalmente a longa e ambígua lei sobre fiança antecipada na Índia. No entanto, também destaca os assuntos que a Bancada Constitutiva (Constitution Bench) não abordou, e que se tivesse abordado, teria libertado a lei das lacunas que atualmente afetam a lei sobre fiança antecipada.

Palavras-chave

Sushila Aggarwal contra o Estado (NCT de Deli), Gurbaksh Singh Sibbia contra o Estado do Punjab, Seção 438 do Código de Processo Penal de 1973, Fiança Antecipada e Fiança Regular

Como citar este artigo

Shah, Malika; Chadha, Vaibhav (2021). Evolução da lei sobre fiança antecipada na Índia. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.14>

Artigo recebido em 24 Julho 2020 e aceite para publicação em 27 Fevereiro 2021





EVOLUÇÃO DA LEI SOBRE FIANÇA ANTECIPADA NA ÍNDIA¹

MALIKA SHAH

VAIBHAV CHADHA

Introdução

Um dos objetivos importantes de prender e deter o acusado é assegurar a sua presença no julgamento no momento da sentença, se condenado². Contudo, esse propósito também pode ser alcançado por meio do sistema de fiança. Fiança significa "libertar uma pessoa da custódia legal, e garantir que comparece na hora e local designados para se submeter à jurisdição e julgamento do tribunal"³.

O Código de Processo Penal de 1973 (doravante CPP) não define o termo "fiança". No entanto, define os termos "delito passivo de fiança" e "delito não passivo de fiança". "Delito passivo de fiança" foi definido na seção 2 (a) do CPP como um delito passivo de fiança na primeira audiência, ou que foi tornado passivo de fiança por qualquer outra lei vigente. Enquanto "delito não passivo de fiança" foi definido como qualquer outro delito. Nenhum teste ou critério foi estabelecido para determinar se um delito é passivo de fiança ou não. Depende do fato de na primeira audiência ter sido pronunciado como passivo de fiança ou não passivo de fiança⁴.

Desenvolvimento da lei sobre fiança antecipada na Índia

Antes do Código de 1973, não havia nenhuma disposição relacionada com fiança antecipada no Código de Processo Penal de 1898. A posição prevalente antes de 1973 era que os tribunais não tinham autoridade para conceder fiança antecipada⁵.

No processo *Amir Chand v Coroa*, o Tribunal declarou que uma pessoa que não estivesse sob qualquer tipo de restrição poderia ser colocada sob restrição mediante a concessão de fiança. O Tribunal explicou que não havia nenhuma provisão no Código de 1898 por meio da qual "fiança antecipada" poderia ser concedida⁶. Da mesma forma, no processo

¹ Artigo traduzido por Carolina Peralta.

² RV Kelkar, *Criminal Procedure* (6th ed., Eastern Book Company 2014) 289.

³ Black's Law Dictionary 3rd edn., 1933.

⁴ Código de Processo Penal 1973, s 2(a).

⁵ *Gurbaksh Singh Sibbia v Estado de Punjab* (1980) 2 SCC 565 [4].

⁶ ILR (1949) 1 P&H 515.



Jubar Mal v Estado, o Tribunal Superior do Rajastão observou que, de acordo com o Código de Processo Penal de 1898, nem o Tribunal Superior nem os tribunais subordinados tinham o poder de conceder fiança a uma pessoa se essa pessoa não tivesse sido presa ou detida sob custódia ou trazida perante o tribunal, ou sem que houvesse um mandado de prisão ou qualquer ordem por escrito para a sua prisão⁷.

No caso *Estado de Madhya Pradesh v Narayan Prasad Jaiswal*, o Tribunal argumentou que o exercício desse poder representaria um desvio para o tribunal. Ao confiar o caso *King Emperor v Khwaja Nazir Ahmado* ao Conselho Privado⁸, o Tribunal afirmou que seguir tal prática equivaleria a influenciar as questões que estão dentro da alçada da Polícia⁹. Por fim, o tribunal no caso *Estado de Madhya Pradesh v Narayan Prasad Jaiswal* concluiu que, de acordo com as disposições do Código de 1898, a fiança não poderia ser concedida a uma pessoa que não tivesse sido presa por acusação de crime¹⁰.

A necessidade de introdução de uma nova disposição no CPP autorizando o Supremo Tribunal e o Tribunal de Juízo Criminal (Tribunal de Sessões) a conceder "fiança antecipada" foi apontada pela 41ª Comissão de Direito da Índia no seu relatório no ano de 1969. No parágrafo 39.9 do volume I, a Comissão observou que havia necessidade de concessão de fiança antecipada porque havia a possibilidade de pessoas poderosas tentarem implicar os seus rivais em casos falsos com o objetivo de "desonrá-los" ou com o objetivo de fazê-los sofrer alguns dias na prisão. O Relatório também referiu que essa prática se tinha intensificado com o aumento da rivalidade política. Também considerado que não havia fundamento para exigir que o acusado de um crime se submetesse à custódia, permanecesse na prisão e solicitasse fiança nos casos em que havia razões suficientes para sustentar que o acusado não era suscetível de abusar da liberdade sob fiança e fugir. A Comissão de Direito recomendou conferir este poder apenas ao Tribunal Superior e Tribunal de Juízo Criminal e também afirmou que essa ordem entraria em vigor no momento da prisão ou posteriormente. A Comissão constatou a sua incapacidade de fixar exhaustivamente as condições de concessão da fiança antecipada, deixando-o ao critério do tribunal. No entanto, esclareceu que a atribuição de fiança antecipada em nada poderia prejudicar um julgamento justo¹¹.

O Governo Central aceitou as recomendações da Comissão de Direito e introduziu a cláusula 447 no Projeto de Lei do Código de Processo Penal de 1970, com a intenção de conferir autoridade ao Tribunal Superior e ao Tribunal de Juízo Criminal de concessão de fiança antecipada¹². A Comissão de Direito da Índia, no 48º Relatório (1972), parágrafo 31, observou que a disposição para a concessão de fiança antecipada introduzida pelo projeto de lei refletia as sugestões feitas pela 41ª Comissão de Direito. Embora concordando com a disposição, a Comissão observou que esse poder deveria ser exercido apenas em casos excepcionais. Esclareceu ainda que, para evitar o uso indevido da disposição por parte de peticionários desonestos, o despacho final de concessão da fiança antecipada só deve ser proferido após notificação ao Ministério Público, e que o despacho inicial deve ser temporário.

⁷ 1954 SCC OnLine Raj 24 [13].

⁸ 1944 SCC OnLine PC 29.

⁹ 1963 SCC OnLine MP 9 [13].

¹⁰ 1963 SCC OnLine MP 9 [21].

¹¹ Comissão de Direito, *The Code of Criminal Procedure 1898* (Com Dir, Relatório nº 41, 1969).

¹² *Gurbaksh Singh Sibbia v Estado de Punjab* (1980) 2 SCC 565 [5].



A Comissão observou ainda que a disposição deve indicar claramente que a ordem só poderia ser proferida após registo dos motivos e se o tribunal estivesse convencido de que tal orientação era necessária no "interesse da justiça"¹³. Com algumas modificações, a cláusula 447 da Proposta de Lei de 1970 finalmente tornou-se a seção 438 do CPP 1973.

I. Tentativas iniciais de determinar o alcance da fiança antecipada

No caso *Balchand Jain v Estado de MP*, Bhagwati, J., ao examinar o alcance da seção 438, observou que lida com a questão da "fiança antecipada", embora as palavras "fiança antecipada" não se encontrem mencionadas na seção em si. Segundo ele, "fiança antecipada" era uma expressão inadequada. Quando o tribunal concede "fiança antecipada", ordena que, caso uma pessoa seja detida, seja solta sob fiança. A questão da libertação sob fiança não se coloca a menos que a pessoa seja presa, e somente quando a pessoa é presa é que a ordem de concessão de "fiança antecipada" se torna efetiva¹⁴.

A Bancada do Supremo Tribunal da Índia proferiu a sua decisão histórica sobre a questão da fiança antecipada no caso *Gurbaksh Singh Sibbia v Estado de Punjab*¹⁵. A questão chegou ao ST num recurso contra a decisão do Plenário do Tribunal Superior de Punjab e Haryana. O assunto envolvia um pedido de fiança antecipada do então Ministro da Irrigação e Poder do governo de Punjab contra o qual foram feitas alegações de corrupção política. O Tribunal Superior de Punjab e Haryana impôs certas limitações ao exercício de poderes, de acordo com a Seção 438 do Código. O Tribunal Superior considerou que os poderes ao abrigo da seção 438 não devem ser exercidos em casos graves, incluindo certas categorias de crimes económicos ou crimes puníveis com a morte ou prisão perpétua. O Tribunal também leu na seção 438 as limitações impostas pela seção 437 e desencorajou o exercício de tais poderes nos casos em que o acusado foi acusado pela seção 167 (2) do CPP ou seção 27 do *Indian Evidence Act* (Ato de Evidência) de 1872. Além disso, o Tribunal decidiu que o poder deve ser exercido com moderação e apenas em casos excepcionais. Não poderia haver concessão de fiança antecipada geral e o tribunal, antes de atribuir uma ordem de fiança antecipada nos termos da seção 438, deve certificar-se de que quaisquer alegações de desonestidade na petição são substanciais, e as acusações pareciam falsas e infundadas¹⁶.

O ST logo no início fez uma distinção entre fiança regular e fiança antecipada, observando que, em contraste com a ordem de fiança pós-prisão, a fiança antecipada era um procedimento legal pré-prisão. Determina que quem recebe uma ordem de fiança antecipada relativamente a um crime específico, deve ser posteriormente preso sob as alegações desse crime, e essa pessoa deve ser libertada sob fiança¹⁷.

O ST anulou a decisão do Tribunal Superior e proibiu a imposição de limitações na seção 438. O Tribunal decidiu que não pode impor limitações não pretendidas pelo legislador,

¹³ Comissão de Direito, *Some Questions under the Code Of Criminal Procedure Bill, 1970* (Com Dir, Relatório nº 48, 1972)

¹⁴ *Balchand Jain v Estado de M.P.* (1976) 4 SCC 572 [2].

¹⁵ (1980) 2 SCC 565

¹⁶ (1980) 2 SCC 565, 576-577.

¹⁷ (1980) 2 SCC 565 [7].



especialmente num caso envolvendo um direito tão valioso quanto o direito fundamental à vida e à liberdade pessoal. O Tribunal discutiu ainda as seções 437 e 439 do CPP de 1973 e afirmou que o legislador não tinha trabalhado a partir de um quadro em branco ao redigir a seção 438. O Tribunal observou que o legislador poderia ter imposto condições semelhantes na seção 438, se o quisesse. O ST baseou-se no 41º Relatório da Comissão de Direito, em que o parágrafo 39.9 recomenda que a decisão fique ao critério dos tribunais superiores, que deveriam exercê-lo cuidadosamente. Além disso, de acordo com o Relatório da Comissão de Direito, a enumeração de tais condições seria uma tarefa difícil, pois cada caso precisava de ser analisado individualmente. O tribunal também deixou claro que essas observações não significariam que a fiança antecipada seria concedida sem impor qualquer condição e que a mesma seria contrária aos termos da própria seção 438¹⁸.

No que diz respeito à opinião do Tribunal Superior de que a fiança antecipada não deve ser concedida em caso de crimes envolvendo pena de morte ou prisão perpétua ou certos tipos de crimes económicos, o ST observou que o legislador apenas mencionou as palavras "não passivo de fiança" na seção 438 sem colocar qualificações sobre as mesmas e, portanto, não seria correto por parte do Tribunal interpretar as condições estabelecidas na seção 437 (1) na seção 438¹⁹. Além disso, o ST considerou que a decisão do Tribunal Superior de não conceder fiança antecipada quando o acusado a isso tinha direito nos termos da seção 27 do *Evidence Act* de 1872 não tinha fundamento, uma vez que a própria seção 438 permite a imposição de condições que garantam a cooperação por parte do acusado para fins de investigação policial. O ST também afirmou que o tribunal poderia impor condições que considerasse adequadas no caso em causa e no interesse da justiça²⁰.

Em relação à observação do Tribunal Superior de que é necessário um "caso especial" para que a seção 438 possa ser aplicada, o ST considerou que, embora uma justificação deva ser dada para o exercício de tal poder pelo Tribunal, não havia nada na seção que exija um "caso especial" para poder ser utilizada. Da mesma forma, o ST decidiu que o poder deveria ser exercido apenas em casos excepcionais. Apoiando-se em jurisprudências anteriores²¹, o Supremo Tribunal considerou que o exercício dos poderes pelos tribunais em questão lidaria com as consequências nocivas que pudessem estar associadas ao tal exercício de poder²².

O ST acabou por anular a decisão do Tribunal Superior de Punjab e Haryana na maioria dos pontos, impedindo a concessão de ordem de fiança antecipada geral²³ e recusou-se a ler na seção 438 quaisquer condições e limitações não pretendidas pelo legislador, deixando as questões ao critério do Tribunal Superior e Tribunal de Juízo Criminal.

II. Inconsistência em julgamentos subsequentes

¹⁸ (1980) 2 SCC 565, 577-580.

¹⁹ (1980) 2 SCC 565 [18].

²⁰ (1980) 2 SCC 565 [19].

²¹ 1923 SCC OnLine Cal 318; 1931 SCC OnLine All 60; 1931 SCC OnLine All 14.

²² (1980) 2 SCC 565 [21, 22]

²³ (1980) 2 SCC 565 [40]



No caso *Salauddin Abdulsamad Shaikh v Estado de Maharashtra*²⁴, o Supremo Tribunal desviou-se da decisão tomada no caso *Sibbia* sobre o prazo para a concessão de fiança antecipada. No caso *Salauddin*, o Tribunal considerou que, uma vez que a fiança antecipada é concedida durante a investigação, quando o Tribunal não é informado sobre a natureza das provas contra o acusado, deve ser limitada no tempo. Uma vez que esse período limitado expire, devem ser os tribunais regulares a lidar com a questão da fiança com base nas provas apresentadas²⁵.

De acordo com o caso *Sibbia*, uma ordem de fiança antecipada normalmente continuaria até ao final do julgamento. No entanto, no caso *Salauddin*, o ST afirmou categoricamente que é importante estabelecer um limite de tempo para os tribunais regulares lidarem com o assunto. Posteriormente, a decisão no caso *Salauddin* foi adotada em vários outros casos, como o *K.L. Verma v Estado*²⁶, o *Sunita Devi v Estado de Bihar*²⁷, o *Nirmal Jeet Kaur v Estado de MP*²⁸ e o *HDFC Bank Limited v J.J. Mannan*²⁹.

No caso do *HDFC Bank Limited*, o ST seguiu o raciocínio utilizado no caso *Salauddin* na medida em que a fiança antecipada deveria ser concedida por um período limitado para permitir que o acusado se entregasse e obtivesse fiança regular³⁰. Embora o Tribunal reconhecesse a necessidade de fiança antecipada para evitar a humilhação de uma pessoa pela detenção decorrente da vingança pessoal do queixoso, o Tribunal também considerou que a disposição não poderia ser usada como desculpa para não se entregar ao tribunal, desde que a investigação esteja concluída e a folha de acusação arquivada. Seria uma violação da própria seção 438³¹. O ST declarou que o objetivo da disposição era fornecer um mecanismo para que o acusado fosse libertado sob fiança durante a investigação e nada mais. Uma vez que a investigação esteja concluída e a folha de acusação arquivada, o uso da seção 438 termina e o acusado precisa de se entregar ao Tribunal e pedir fiança regular. O Tribunal manteve que a fiança antecipada não pode fornecer uma cobertura ao acusado para evitar o comparecimento perante o tribunal³².

A cadeia de decisões tomadas na sequência do raciocínio utilizado no caso *Salauddin* foi finalmente interrompida no caso *SS Mhetre v Estado de Maharashtra*³³, em que o ST considerou que os julgamentos menores posteriores (menos de 5 juízes) sobre a questão não estavam em consonância com a decisão da Bancada do ST no caso *Sibbia* e, portanto, foram por descuido (por incuriam). O Tribunal finalmente decidiu adotar a decisão da Bancada do caso *Sibbia*. Neste caso, ST considerou que a seção 438, embora extraordinária, não deve ser invocada apenas em casos excepcionais³⁴. A concessão ou recusa da fiança é totalmente discricionária e o Tribunal tem liberdade e plena justificação para impor condições ao conceder fiança antecipada ao abrigo da secção 438³⁵. O tribunal recusou-se a ler na secção 438 qualquer condição não expressamente prevista

²⁴ (1996) 1 SCC 667.

²⁵ (1996) 1 SCC 667 [2, 3]

²⁶ (1998) 9 SCC 348

²⁷ (2005) 1 SCC 608

²⁸ (2004) 7 SCC 558

²⁹ (2010) 1 SCC 679

³⁰ (2010) 1 SCC 679 [18].

³¹ (2010) 1 SCC 679 [19].

³² (2010) 1 SCC 679 [20].

³³ (2011) 1 SCC 694.

³⁴ (2011) 1 SCC 694 [85]

³⁵ (2011) 1 SCC 694 [97,98 & 100].



na mesma³⁶. O Tribunal declarou que uma vez concedida a fiança antecipada, a mesma deveria normalmente continuar até ao final do julgamento³⁷. Uma vez que libertado sob fiança antecipada, não seria razoável obrigar o acusado a entregar-se ao tribunal de primeira instância e novamente solicitar fiança regular³⁸.

O Tribunal também decidiu que a duração da concessão de fiança ao abrigo da seção 438 não pode ser reduzida³⁹, embora o Tribunal tenha o direito de cancelar a fiança⁴⁰.

O julgamento posterior do caso *Bhadresh Bipinbhai Sheth v Estado de Gujarat*⁴¹ apoiou a decisão tomada no caso *Sibbia e Mhetre*. No entanto, o Tribunal afastou-se da opinião tomada no caso *Salauddin* no caso *Satpal Singh v Estado de Punjab*⁴², deixando a lei sobre fiança antecipada na seção 438 ambígua e incerta. No caso *Satpal Singh*, o ST considerou que a fiança antecipada ao abrigo da seção 438 permanece em funcionamento apenas até o tribunal convocar o acusado com base na folha de acusação, após a qual o acusado deve prosseguir ao abrigo da seção 439 para a fiança regular, que deve ser apreciada pelo Tribunal quanto ao mérito. Assim, o Tribunal limitou a duração de uma ordem de fiança antecipada ao abrigo da seção 438⁴³. Foi finalmente no caso *Sushila Aggarwal v Estado* (NCT de Deli) que a ambiguidade sobre a lei da fiança antecipada foi finalmente eliminada⁴⁴.

III. Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli): A lei e os seus cantos autónomos

No caso *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)*, o ST eliminou a ambiguidade da lei da fiança antecipada na Índia⁴⁵. Face às opiniões conflitantes das diferentes Bancadas do ST, o Tribunal formulou duas questões importantes que precisavam de ter respostas para resolver a lei sobre esta matéria. A primeira questão era "*Se a proteção concedida a uma pessoa nos termos da Seção 438 do CPP deve ser limitada a um período fixo, de modo a permitir que a pessoa se entregue ao Tribunal de Primeira Instância e procure fiança regular?*" A segunda questão ao Tribunal era: "*Deve a duração de uma fiança antecipada terminar no momento e na fase em que o acusado é intimado a comparecer em tribunal?*"⁴⁶.

No que diz respeito à primeira questão, a bancada de cinco juízes do ST considerou que a proteção prevista na seção 438 nem sempre precisa de ser concedida por um período limitado de tempo e deve ser concedida a favor do acusado sem qualquer restrição de tempo. As restrições normais nos termos da seção 437 (3) lidas com a seção 438 (2)

³⁶ (2011)1 SCC 694, para 91

³⁷ (2011)1 SCC 694, para 94

³⁸ (2011)1 SCC 694; para 102.

³⁹ (2011)1 SCC 694, para 123 and 138.

⁴⁰ (2011)1 SCC 694, para 96

⁴¹ 2016 1 SCC 152.

⁴² (2018) 4 SCC 303.

⁴³ (2018) 4 SCC 303.

⁴⁴ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017.

⁴⁵ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017.

⁴⁶ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT of Delhi)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017, p. 2.



não devem ser impostas, a menos que a especificidade do caso exija a imposição de condições especiais⁴⁷.

Relativamente à segunda questão, o tribunal considerou que a duração de uma ordem de fiança antecipada normalmente não terminaria quando o acusado fosse citado pelo Tribunal ou quando as acusações fossem formuladas contra ele, e normalmente continuaria até o final do julgamento. A fiança antecipada regular continuaria após o preenchimento da folha de acusação até ao final do julgamento⁴⁸. No entanto, também reconheceu o critério do Tribunal para limitar a duração com base na peculiaridade ou especificidade do caso em questão⁴⁹.

Com este julgamento, o ST rejeitou explicitamente *Salauddin; K.L. Verma* e outros julgamentos que sustentaram a opinião de que a duração da fiança antecipada deve ser limitada. O ST também rejeitou *Mhetre* na medida em que impôs uma barreira à imposição de qualquer condição restritiva numa ordem de fiança antecipada⁵⁰. No presente caso, o ST fez extensivamente referência ao caso *Sibbia* e adotou a mesma decisão. O Tribunal não considerou adequado limitar os poderes do Tribunal Superior e do Tribunal de Juízo Criminal no que diz respeito à posse de uma fiança antecipada⁵¹.

É notável que a 41ª Comissão de Direito da Índia, no seu relatório, tenha estabelecido o propósito e a necessidade de incluir a seção 438 no Código. De acordo com o relatório, o objetivo básico da fiança antecipada era evitar a falsa implicação da pessoa e a sua consequente humilhação⁵². Esse propósito também foi reiterado em diversos acórdãos do ST. No caso *Bharat Chaudhary v Estado de Bihar*, o tribunal declarou que o objetivo da seção 438 era "prevenir o assédio indevido das pessoas acusadas por meio de detenção e prisão antes do julgamento"⁵³. Posteriormente, no caso *Satpal Singh v Estado de Punjab*, o Tribunal considerou que o objetivo da seção 438 era fornecer proteção durante a investigação, após a qual o acusado precisa de solicitar fiança regular após a entrega da folha de acusação do tribunal onde todo o material foi incluído⁵⁴. Assim, A seção 438 contempla a prisão em fase de investigação e oferece um mecanismo de proteção contra a prisão durante o processo de investigação. O objetivo é não permitir que o arguido evite comparecer perante o tribunal sob o pretexto de fiança antecipada.

O objetivo básico da seção 438 poderia ter sido mais bem atingido se a duração da fiança antecipada fosse limitada a um certo período de tempo, em vez de alargá-la até ao final do julgamento. Ao limitar a fiança antecipada, o Tribunal de Juízo Criminal ou o Tribunal Superior teriam evitado a prisão do requerente e a sua respetiva humilhação até que a investigação tivesse chegado a um fim conclusivo. Ao mesmo tempo, colocar essa limitação também teria permitido que os tribunais regulares apreciassem cuidadosamente a necessidade de fiança com base nos fatos e circunstâncias do caso, dos quais o tribunal que concedeu fiança antecipada não estaria totalmente ciente.

⁴⁷ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT of Delhi)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017, p. 127 [1(1)].

⁴⁸ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT of Delhi)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017, p. 130 [1(5)].

⁴⁹ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT of Delhi)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017, p. 128 [1(2)].

⁵⁰ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT of Delhi)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017, p. 132 [1(12)].

⁵¹ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT of Delhi)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017, p. 120(c).

⁵² Comissão de Direito, *Código de Processo Penal 1898* (Com Dir Relatório nº 41, 1969), para 39.9.

⁵³ (2003) 8 SCC 77, para 7.

⁵⁴ (2018) 13 SCC 813, para 13.



Assim, limitar o período de fiança antecipada da maneira sugerida serviria o duplo propósito de salvar o requerente de humilhação indevida associada à sua prisão e, ao mesmo tempo, permitir que os tribunais regulares decidam sobre a necessidade de prisão ou fiança com base nos fatos e as circunstâncias do caso que lhe foi apresentado. Esta opinião também encontra apoio no argumento apresentado pelo Solicitador Geral Adicional da Índia (ASG), Vikramjit Banerjee, que estava correto ao afirmar que o objetivo da seção 438 é fornecer proteção exclusivamente durante a investigação e o acusado deve solicitar fiança regular ao tribunal em questão, uma vez que a folha de acusação tenha sido preenchida⁵⁵. A este respeito, a decisão do ST no caso *K.L. Verma* parece relevante. Neste caso, o Tribunal declarou que o limite para uma fiança antecipada deve ser orientado pelos fatos do caso, permitindo que o acusado tenha tempo razoável para solicitar fiança regular. De acordo com a sentença, a fiança antecipada continuaria até que o pedido de fiança regular seja resolvido de uma forma ou de outra, protegendo assim o propósito da fiança antecipada nos termos da seção 438⁵⁶. Tendo em vista o propósito básico da seção 438, *Salauddi, K.L. Verma* e julgamentos semelhantes sobre a posse da fiança antecipada parecem mais apropriados e juridicamente corretos.

As ordens de fiança antecipada até ao final do julgamento apresentam várias desvantagens. A desvantagem mais significativa é o seu efeito prejudicial nas disposições da fiança regular estabelecidas na seção 437 e 439 do CPP. Não impor limites à ordem de concessão de fiança antecipada poderia tornar redundantes as disposições relativas à fiança nas seções 437 e 439 do CPP, permitindo que o acusado contornasse os tribunais regulares. No caso *K.L. Verma v Estado*, ao restringir a aplicação de fiança antecipada a casos envolvendo apreensão em casos inafiançáveis, o Tribunal observou acertadamente que uma ordem de fiança antecipada não pode ser usada como meio de contornar tribunais regulares destinados a julgar o infrator⁵⁷.

Permitir a fiança antecipada até ao final do julgamento também torna ociosa a seção 209 (b) do CPP. Num caso que pode ser julgado exclusivamente por um Tribunal de Juízo Criminal, a seção 209 (b) do CPP autoriza o Magistrado a devolver o acusado à custódia durante ou até à conclusão do julgamento. No caso *Uday Mohanlal Acharya v Estado de Maharashtra*, o tribunal considerou que mesmo que o acusado esteja sob fiança, o Magistrado responsável tem o poder de cancelá-la, se o considerar necessário⁵⁸. A aplicação da seção 209 (b) torna-se difícil se seguirmos a interpretação da seção 438 conforme definido no caso *Sushila Aggarwal*. De acordo com este caso, a fiança antecipada deve normalmente ser prorrogada até ao final do julgamento. Em segundo lugar, só pode ser cancelada pelo Tribunal que a concede, ou seja, Tribunal Juízo Criminal ou Tribunal Superior⁵⁹. O efeito cumulativo de ambas as observações torna a seção 209 (b) ociosa, uma vez que retira ao Magistrado o poder de cancelar a fiança e submeter o acusado à custódia. Esta preocupação também foi levantada por ASG Vikramjit Banerjee perante o tribunal no caso *Sushila Aggarwal*, mas não foi atendida⁶⁰. Este problema poderia ter sido facilmente evitado pelo Tribunal se tivesse seguido a sua decisão no caso *K.L. Verma*. De acordo com a sentença, o Tribunal considerou que a fiança antecipada

⁵⁵ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017, p. 23 [5].

⁵⁶ (1998) 9 SCC 348 [3].

⁵⁷ (1998) 9 SCC 348 [3].

⁵⁸ (2001) 5 SCC 453, para 5.

⁵⁹ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017, p. 131 [1(9)].

⁶⁰ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (CrI.) Nos. 7281-7282/2017, p. 24 [5.1].



deve continuar até à resolução do pedido do acusado de fiança regular e não mais. Esta decisão não encerra a proteção concedida ao acusado pela seção 438 assim que ele/ela solicita fiança regular. No entanto, essa proteção cessa quando for tomada uma decisão sobre o pedido do acusado de obtenção de fiança regular⁶¹.

A seção 438 não deve ser interpretada de forma a contrariar o propósito das outras disposições do Código. O ST, no caso *Reserve Bank of India v Peerless General Finance and Investment Co. Ltd*, declarou corretamente:

*"A interpretação deve depender do texto e do contexto... Pode dizer-se que se o texto é a textura, o contexto é o que dá a cor. Nenhum dos dois pode ser ignorado. Ambos são importantes... Sob esse prisma, devemos olhar para a Lei como um todo e descobrir o que cada seção, cada cláusula, cada frase e cada palavra significa e se destina a dizer para se encaixar no esquema de toda a Lei. Nenhuma parte de um estatuto e nenhuma palavra de um estatuto podem ser interpretadas isoladamente. Os estatutos devem ser interpretados de forma a que cada palavra tenha um lugar e tudo esteja no seu lugar"*⁶².

Ao não limitar o período de fiança antecipada, o tribunal também não conseguiu distinguir entre fiança antecipada nos termos da seção 438 e fiança regular nos termos da seção 437 e 439⁶³. O pedido de fiança antecipada deve apresentar fatos básicos que mostrem a razão pela qual o requerente será preso. Estes são elementos necessários para o tribunal avaliar a "ameaça ou apreensão, a sua gravidade ou seriedade, e a adequação de qualquer condição que possa ter que ser imposta"⁶⁴.

A Fiança Antecipada é concedida numa fase inicial, quando não o tribunal não dispões de material suficiente sobre o envolvimento do acusado na prática do delito e depende exclusivamente da ameaça ou apreensão de prisão⁶⁵. Não se pode esperar que a agência investigadora prove a culpa do requerente acusado na fase inicial⁶⁶. Portanto, a questão da fiança antecipada surge numa fase rudimentar do processo de investigação e não pode ser comparada a uma fiança regular.

Além disso, no caso *Sushila Aggarwal*, o ST negou as preocupações levantadas sobre os impedimentos que tal ordem de fiança antecipada prolongada colocaria à agência investigadora. Neste caso, o ST referiu-se à "custódia limitada" ou "custódia presumida". No caso *Sibbia*, o tribunal invocou o princípio mencionado pelo ST no caso *Estado de UP v Deoman Upadhyay*⁶⁷. O ST referiu que, quando necessário, a acusação poderia reivindicar a vantagem da seção 27 do *Indian Evidence Act* de 1872 no que diz respeito à descoberta de fatos na sequência da em busca de informações fornecidas por uma pessoa libertada sob fiança⁶⁸.

⁶¹ (1998) 9 SCC 348 [3].

⁶² (1987) 1 SCC 424, p. 450 [33].

⁶³ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (Crl.) Nos. 7281-7282/2017, p. 13 [3].

⁶⁴ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (Crl.) Nos. 7281-7282/2017, p. 127 [1(1)].

⁶⁵ Salauddin parag. 2

⁶⁶ Sudesh Kumar Sharma, 'Dimensions of Judicial Discretion in Bail Matters' (1980) 22(3) Journal of Indian Law Institute 351, 363.

⁶⁷ (1961) 1 SCR 14.

⁶⁸ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (Crl.) Nos. 7281-7282/2017, p. 130 [1(7) & (8)].



Nesta matéria, o ST não avaliou o propósito e a importância da investigação. A fiança antecipada no limiar temporal pode interferir no processo de investigação de um caso. Todo o propósito da seção 167 do CPP é dar uma oportunidade à agência de investigação de interrogar a pessoa acusada em isolamento e dela extrair provas incriminatórias. Apesar de certas limitações previstas na seção 438 (2) do CPP, permitir que o acusado circule livremente durante o processo de investigação pode constituir uma grave ameaça ao próprio processo. Existe toda a possibilidade de o acusado fugir da justiça, adulterar provas, influenciar ou minar a testemunha de acusação, entre outras ameaças⁶⁹. Essas ameaças subsistem apesar do poder do Tribunal de Juízo Criminal ou do Supremo Tribunal de cancelar uma ordem de fiança antecipada nos termos da seção 439 (2), porque às vezes pode ser tarde demais para exercer esse direito.

Nesse cenário, teria sido útil se o Tribunal tivesse considerado e aceite a recomendação do advogado Amicus Curiae Harin P. Raval. De acordo com Raval, nos casos em que uma nota de ocorrência ou queixa tenha sido apresentada, a ordem de fiança antecipada deve ser limitada a um período de 10 dias do período máximo de 14 dias disponível para prisão preventiva policial nos termos do artigo 167 do CPP. Dessa forma, sobraria 4 dias, do período total de 14 dias, para a investigação policial⁷⁰. A concessão de fiança antecipada até ao final do julgamento retira às agências de investigação o seu direito de investigar os acusados sob custódia. Juntar-se à investigação enquanto está sob fiança antecipada não pode ser substituído por uma investigação sob custódia nos casos em que tal custódia possa ser justamente exigida⁷¹.

O caso *Muraleedharan v Estado de Kerala* também indicou que o interrogatório sob custódia é de extrema importância e indispensável para desvendar todas as associações entre o acusado e o crime⁷². Assim, a fiança antecipada não deve ser usada como uma arma para "derrotar, impedir, paralisar" e inutilizar o processo de prisão preventiva nos termos do Código para fins de investigação ou para garantir material incriminatório nos termos da seção 27 do *Indian Evidence Act* de 1872⁷³. Como corretamente apontado por Amicus Curiae Harin P. Raval nas suas alegações, restringir a operação de fiança antecipada serviria o duplo propósito de equilibrar dois interesses em conflito, a liberdade pessoal do indivíduo e o poder de investigação soberano da polícia⁷⁴.

Outro ponto crucial no presente caso diz respeito à imposição ou não de qualquer condição na ordem de fiança antecipada. O tribunal observou que, como a concessão ou recusa de fiança antecipada é uma questão que fica ao critério do tribunal, da mesma forma, a imposição ou não imposição de condições sobre a ordem de fiança antecipada fica ao critério do tribunal⁷⁵. O Tribunal tem justificação para impor qualquer condição diferente das mencionadas no artigo 438 (2), conforme julgar conveniente, com base nos fatos e circunstâncias de cada caso. Não há obrigação do tribunal de impor quaisquer

⁶⁹ Sudesh Kumar Sharma, 'Dimensions of Judicial Discretion in Bail Matters' (1980) 22(3) Journal of Indian Law Institute 351, 367.

⁷⁰ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (Crl.) Nos. 7281-7282/2017, p. 12 [3].

⁷¹ Sudesh Kumar Sharma, 'Dimensions of Judicial Discretion in Bail Matters' (1980) 22(3) Journal of Indian Law Institute 351, 367 & 369.

⁷² (2001) 4 SCC 638 [7].

⁷³ Sudesh Kumar Sharma, 'Dimensions of Judicial Discretion in Bail Matters' (1980) 22(3) Journal of Indian Law Institute 351, 367 & 369.

⁷⁴ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (Crl.) Nos. 7281-7282/2017, p. 11 [2].

⁷⁵ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (Crl.) Nos. 7281-7282/2017, p. 129 [1(4)].



condições especiais que não sejam mencionadas na seção 438 (2) relativamente à duração, alívio etc. como uma questão de rotina⁷⁶.

Considerando a concessão de um amplo poder discricionário aos tribunais em causa, tanto pelo Código quanto pelo ST, teria sido melhor se esse poder fosse restrito à sua aplicação apenas em casos excepcionais. O exercício restrito do poder de conceder fiança antecipada apenas em casos excepcionais também foi reconhecido pela Comissão de Direito no seu 48º Relatório⁷⁷, bem como pelo Tribunal Superior de Punjab e Haryana no caso *Gurbaksh Singh Sibbia*⁷⁸. A possibilidade de uso indevido de tal disposição exige que certas restrições sejam colocadas no seu funcionamento e função.

No momento da discussão sobre a sua introdução, esse uso indevido não era desconhecido. Como participante num debate sobre o Projeto de Lei do Código de Processo Penal, o deputado Bhogendra Jha reconheceu a possibilidade de uso indevido da cláusula de ordem de fiança antecipada e criticou a introdução da seção 438 no Código. Segundo ele, com a introdução da seção 438, a Câmara iria fazer algo que nem mesmo o governo colonial britânico fazia, ou seja, proteger os capitalistas, aproveitadores e empresários-ladros⁷⁹.

Referiu ainda que a disposição daria oportunidade aos empresários-ladros, agiotas e aqueles que ganham com o trabalho árduo de outros de obter fiança antecipada antes mesmo de serem presos. Segundo ele, a Câmara cometeria crime ao promulgar a previsão de fiança antecipada⁸⁰ e reconsiderar a sua inclusão no Código, sugerindo que, se tal disposição fosse necessária, as exceções deveriam ser criadas para o crime de assassinato e crimes económicos, casos em que nenhuma fiança antecipada seria concedida⁸¹.

Da mesma forma, o deputado Ram Ratan Sharma manifestou a sua preocupação com a nova cláusula da seção 438 (fiança antecipada), dizendo que não beneficiaria os pobres. Observou também que todos os "comerciantes do mercado negro", "açambarcadores" ou pessoas poderosas que cometem crimes graves e pessoas ricas receberiam fiança antecipada e os pobres em cujo benefício a cláusula foi introduzida, nunca teriam nenhum. Por este motivo, solicitou que a cláusula fosse retirada⁸².

Conclusão

O ST no caso *Sushila Aggarwal* deve ser elogiado por pôr fim à ambiguidade de longa data criada pelas decisões anteriores do ST sobre a lei relativa à fiança antecipada na Índia. O Tribunal discutiu vários acórdãos do ST sobre esta matéria e eliminou as incertezas relativas à duração da ordem de fiança antecipada. Estabeleceu a lei sobre o assunto a ser adotada em casos posteriores e por todos os tribunais, sem qualquer ambiguidade sobre a matéria.

⁷⁶ *Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli)* SLP (Cri.) Nos. 7281-7282/2017, p. 128 [1(3)].

⁷⁷ Comissão de Direito Commission, *Some Questions under the Code Of Criminal Procedure Bill, 1970* (Relatório nº 48, 1972).

⁷⁸ 1977 SCC OnLine P&H 157, p. 147 [64(1)].

⁷⁹ Lok Sabha Deb (Sétima Sessão) 9 de maio de 1973, vol XXVIII, col 276 (Tradução dos Autores).

⁸⁰ Lok Sabha Deb (Sétima Sessão) 9 de maio de 1973, vol XXVIII, cols 276-277 (Tradução dos Autores).

⁸¹ Lok Sabha Deb (Sétima Sessão) 9 de maio de 1973, vol XXVIII, col 277 (Tradução dos Autores).

⁸² Lok Sabha Deb (Oitava Sessão) 3 de setembro de 1973, vol XXXI, cols 48-49 (Tradução dos Autores).



Embora os seus esforços devam ser apreciados nas observações relacionadas com a não concessão de ordem antecipada geral e informações ao Ministério Público, mesmo na fase provisória, o Tribunal, no entanto, não entendeu algumas questões importantes sobre a lei de fiança antecipada. Ao permitir que uma ordem de fiança antecipada funcione normalmente até ao final do julgamento, o ST falhou em fazer justiça ao fundamento básico e ao propósito da seção 438, conforme estabelecido pela Comissão de Direito no 41º Relatório. Também não reconheceu as dificuldades que uma ordem de fiança antecipada em vigor até ao final do julgamento colocaria ao funcionamento de certas outras disposições do Código, como a seção 209 (b) ou o poder de investigar da polícia.

Com a sua interpretação, o ST erroneamente colocou uma ordem de fiança antecipada no mesmo pedestal que uma ordem de fiança ordinária, sem levar em conta quando foram concedidas. Ao limitar a duração de uma ordem de fiança antecipada, o tribunal poderia facilmente ter resolvido o problema assim criado. Nesse sistema de fiança que opera principalmente a favor dos ricos e influentes, certas diretrizes relativamente ao limite de tempo e imposição de condições teriam contribuído muito para conter o uso indevido e o abuso desta importante disposição. Esta fiança antecipada alargada até ao final do julgamento deveria ter sido tratada como uma ordem geral, vaga e injusta, exigindo a imposição de um limite de tempo para a mesma. A lei estabelecida pelo ST no caso *Salauddin Shaikh, K.L. Verma* e semelhantes parecem ser mais adequados ao assunto.

Esta constituiu uma oportunidade para a Bancada do ST preencher as lacunas que foram deixadas no julgamento anterior sobre o assunto. Em vez disso, decidiu seguir com as medidas decididas no caso *Sibbia* e reiterar a visão já apresentada naquele julgamento. Como consequência, o ST perdeu uma oportunidade crítica de completar a lei sobre a fiança antecipada.

Referências

- Amir Chand v Coroa ILR (1949) 1 P&H 515.
- Balchand Jain v Estado de M.P. (1976) 4 SCC 572.
- Bhadresh Bipinbhai Sheth v Estado de Gujarat 2016 1 SCC 152.
- Bharat Chaudhary v Estado de Bihar (2003) 8 SCC 77.
- Black's Law Dictionary 3ª ed., 1933.
- Código de Processo Penal da Índia 1973.
- Comissão de Direito, Algumas perguntas sobre o projeto de lei do Código de Processo Penal, 1970 (Com. Dir. Relatório nº 48, 1972)
- Comissão de Direito, Algumas perguntas sobre o projeto de lei do Código de Processo Penal, 1970, (Com. Dir. Relatório nº 48, 1972).
- Comissão de Direito, Código de Processo Penal de 1898 (Com. Dir. Relatório nº 41, 1969).



Comissão de Direito, Código de Processo Penal de 1898 (Com. Dir. Relatório nº 41, 1969).

Emperor v. Joglekar 1931 SCC OnLine All 60.

Emperor v. H.L. Hutchinson e Outro 1931 SCC OnLine All 14.

Gurbaksh Singh Sibbia v Estado de Punjab (1980) 2 SCC 565.

Gurbaksh Singh Sibbia v Estado de Punjab 1977 SCC OnLine P&H 157.

HDFC Bank Limited v J.J. Mannan (2010) 1 SCC 679

Jubar Mal v Estado 1954 SCC OnLine Raj 24.

K.L. Verma v Estado (1998) 9 SCC 348

Kelkar RV, Criminal Procedure (6ª ed., Eastern Book Company 2014).

King Emperor v Khwaja Nazir Ahmad 1944 SCC OnLine PC 29.

Lok Sabha Deb (Oitava Sessão) 3 de setembro de 1973, vol. XXXI (Tradução dos Autores).

Lok Sabha Deb (Sétima Sessão) 9 de maio de 1973, vol. XXVIII (Tradução dos Autores).

Madhya Pradesh v Narayan Prasad Jaiswal 1963 SCC OnLine MP 9.

Muraleedharan v Estado de Kerala (2001) 4 SCC 638.

Nagendra Nath Chakravarti, In Re 1923 SCC OnLine Cal 318.

Nirmal Jeet Kaur v Estado de MP (2004) 7 SCC 558

Reserve Bank of India v Peerless General Finance and Investment Co. Ltd (1987) 1 SCC 424.

Salauddin Abdulsamad Shaikh v Estado de Maharashtra (1996) 1 SCC 667.

Satpal Singh v Estado de Punjab (2018) 13 SCC 813.

Sharma, SK 'Dimensions of Judicial Discretion in Bail Matters' (1980) 22(3) Journal of Indian Law Institute 351.

SS Mhetre v Estado de Maharashtra (2011) 1 SCC 694.

State of UP v Deoman Upadhyay (1961) 1 SCR 14.

Sunita Devi v Estado de Bihar (2005) 1 SCC 608

Sushila Aggarwal v Estado (NCT de Deli) SLP (Crl.) Nº. 7281-7282/2017.

Uday Mohanlal Acharya v Estado de Maharashtra (2001) 5 SCC 453.

NOTAS E REFLEXÕES

MIKHAIL GORBATCHOV, O FATOR HUMANO E A IMPLOÇÃO DA UNIÃO SOVIÉTICA

DANIELA PEREIRA NUNES

daniela_pn12@hotmail.com

Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (Portugal) e licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais. As principais áreas de interesse são a Guerra Fria, a história da União Soviética e a liderança política.

Introdução

A contribuição singular de Mikhail Gorbatchov para o saldo final da Guerra Fria e para o processo que culminou simultaneamente na implosão da União Soviética e no fracasso do comunismo soviético motivou e continua a motivar os estudiosos a pensar acerca do impacto que um homem pode ter no decurso de determinados processos políticos. No caso da União Soviética e do seu processo disruptivo, parece ser evidente a influência decisiva do líder político, Gorbatchov, no desfecho trágico da tentativa de reforma económica, social e política. É claro que um conjunto de outros fatores, designadamente de domínio estrutural, influenciaram os acontecimentos de 1985-1991, tanto dentro como fora da União Soviética. Porém, esta reflexão centrar-se-á no papel de Gorbatchov, nas suas escolhas e nos limites que lhe foram impostos pela própria natureza do regime que ele tentara reformar a partir de 1985.

Assinala-se em 2021 o trigésimo aniversário da extinção da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Volvidas três décadas sobre a implosão deste império septuagenário, Mikhail Gorbatchov continua a espelhar o debate dual que logo após o ano de 1991 dividiu os historiadores e analistas no que respeita ao impacto que o último líder soviético teve neste processo disruptivo. Este debate opõe essencialmente duas posições, que encontram expressão na terminologia de William Taubman: “[Gorbatchov] é um herói trágico” (Taubman, 2018: 693) que, para libertar os soviéticos e os Leste-europeus do medo, deixou fracassar um país e uma ideologia. Todavia, e apesar desta dicotomia, parece haver entre os estudiosos algum consenso acerca da importância e do protagonismo desempenhado por Gorbatchov para que a Guerra Fria terminasse quando



e como terminou. Comparativamente com qualquer outro líder soviético, ele foi o primeiro e único grande interessado em incentivar o fim deste conflito, quer tal se interprete como um grande feito, quer como um sinal da sua fraqueza.

A contribuição singular de Gorbatchov para o saldo final da Guerra Fria é especialmente apreciada no Mundo Ocidental, que consegue ver nele um visionário, alguém que procurou transformar um país e sistema enormes, mas demasiados pequenos para a sua mundivisão e mentalidade inovadora. Na sua terra natal, porém, Gorbatchov é antes visto como um utopista presumido, atraído pelo seu próprio excesso de confiança, e responsável pelo extermínio de um povo e de uma nação com setenta anos.

O Fator Humano como Elemento Explicativo

Antes de quaisquer outras considerações acerca do papel deste líder no processo que culminou simultaneamente na desagregação da União Soviética, na demonstração do fracasso de uma ideologia e no fim da Guerra Fria, é preciso sublinhar a pertinência associada ao exercício de olhar para o fator humano como um dos elementos explicativos destes acontecimentos. As narrativas dos principais eventos históricos e das grandes transições políticas do mundo da modernidade parecem traduzir uma tendência para vincular a estes eventos explicações sobretudo inseridas no domínio dos fatores estruturais. Ao contrário dos fatores contingentes, os fatores estruturais estão normalmente na base de interpretações mais abrangentes, de nível sistémico, por oposição a interpretações muito focadas num determinado elemento explicativo, como é o caso de um líder político.

No caso da União Soviética e do seu processo de implosão, os principais elementos explicativos de ordem estrutural prendem-se, por um lado, com os constrangimentos inerentes à Guerra Fria e, por outro, com as características do próprio regime soviético. O equilíbrio de poder bipolar da segunda metade da década de 1980, como um destes grandes elementos estruturais, foi responsável pelo estrangulamento gradual das capacidades soviéticas, principalmente as económicas. Na medição de forças com a superpotência rival, o esvaziamento destas capacidades acabaria por conduzir o sistema soviético a deixar de conseguir responder à competição militar, tecnológica e espacial. Ao mesmo tempo, a rigidez e o centralismo típicos deste regime totalitário, assim como a sua condição de Estado multinacional e a sua ineficiência crónica, também contribuíram em larga medida para o desfecho trágico que se seguiu à implementação de um plano para reformar o país.

Alternativamente, e embora não possamos reduzir a problemática do colapso de um qualquer regime ou sistema político a uma análise unidimensional, esta reflexão concentrar-se-á num fator explicativo contingente muito concreto: Mikhail Gorbatchov, seus erros e triunfos, nos sete anos da sua liderança (1985-1991). A história da Rússia fornece exemplos particularmente ilustrativos, que ajudam a compreender a importância do fator humano no desenrolar de determinados processos políticos. O sociólogo Andrus Park recorda que

uma das tarefas [desta história] parece ser a de lembrar a humanidade uma e outra vez o quão importantes os indivíduos são na História. Ivan o Terrível, Pedro o Grande, Vladimir Lenine, Joseph Estaline, e muitos outros provaram



de maneiras diferentes que as ações dos líderes políticos podem influenciar significativamente o curso dos acontecimentos. (Park, 1992: 47)

O objetivo desta reflexão não é, contudo, o de comparar o legado de Gorbatchov com o dos indivíduos elencados por Park. Também não se pretende demonstrar que todos os processos políticos são igualmente influenciados pelos líderes que os protagonizam. Antes, trata-se de demonstrar como um líder pode ter um impacto crucial num determinado processo político e, em particular, como Gorbatchov foi tão importante, mesmo decisivo, no processo histórico-político que reflete simultaneamente a sua coragem e estratégia invulgares, para uns, e o esgotamento de todas as suas forças, para outros.

O primeiro sinal de que este líder viria a significar alguma mudança para o seu país – embora fosse impossível prever que tipo de mudança – foi a sua nomeação, a 11 de março de 1985, para o cargo de Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS). Em vez da continuidade do poderio das figuras da ala geriátrica do partido, esta nomeação traduziu o reconhecimento da necessidade de eleger uma mente jovem, aberta e enérgica. Ainda assim, este não foi o mais importante dos sinais da mudança que Gorbatchov viria a implementar na União Soviética (e no mundo): o mais importante foi o modo como ele tentou implementar essa mudança, os caminhos que escolheu trilhar, e os que não escolheu, para viabilizar essa mudança. Ao contrário dos seus antecessores, não procurou transformar o sistema soviético de um dia para o outro, assim como também não procurou dar continuidade à velha prática da uniformização total da sociedade soviética em busca de um “povo soviético único” – *Sovetskii Narod* (Smith, 1992: 9-10).

Tanto ou mais do que pelas suas ideias, Gorbatchov distinguiu-se pela forma como procurou implementá-las, pela maneira, algo estranha para um líder soviético, como provou colocar-se sempre no lugar do outro. Estas ideias, aliadas ao modo como se concretizaram, fazem de Gorbatchov o tipo de líder que Robert Tucker tão fielmente sumariou:

(...) alguém que procura tornar a ordem vigente bem-sucedida ao introduzir-lhe mudanças e que reconhece que essas mudanças devem ser graduais, uma vez que implicam o afastamento de formas de pensar e agir culturalmente padronizadas ao longo de décadas. (Tucker, 1995: 159-160)

As grandes transformações possibilitadas por este líder tornaram-se históricas não apenas porque reorientaram o rumo da História no final do século XX, mas principalmente pela forma pacífica e gradual como foram feitas. Nem todos os líderes são responsáveis por este tipo de transformações; alguns não são responsáveis por quaisquer transformações. Todos os líderes têm, por isso, o que Joseph Nye classificou como “diferentes graus de impacto na História” (Nye, 2008: 8). Quando se trabalha sob a cúpula de um regime totalitário, como o soviético, o peso que uma determinada liderança política pode ter é ainda mais potencializado. Como observou o especialista britânico Archie Brown, “o estímulo para que um líder seja o grande decisor é ainda maior, e as suas consequências ainda mais perigosas, dentro de regimes autoritários e totalitários” (Brown, 2014: 22).



Nestes regimes, é habitual assistir à ascensão de líderes que canalizam o seu poder e posição supremos no sentido da imposição da sua vontade e do culto da sua personalidade. Pelo contrário, Gorbatchov, enquanto um destes grandes decisores, escolheu canalizar o seu poder não para a implosão do seu próprio país, obviamente, mas para o final da Guerra Fria; não para o sacrífico do Pacto de Varsóvia, mas para a autonomização das sociedades Leste-europeias; não para o enfraquecimento da posição soviética no jogo da política internacional, mas para a negociação por um mundo desnuclearizado. A principal consequência do seu projeto reformista talvez não tenha sido o desaparecimento da União Soviética, mas o desaparecimento do medo, que ele conseguiu substituir pacificamente por um conjunto de oportunidades, outrora pertencentes a uma esfera de coisas impossíveis, quer para os soviéticos, quer para os Leste-europeus.

Das Reformas ao Colapso

Quando chega ao poder, Gorbatchov é um reformador, mas um reformador dentro dos limites do próprio sistema. Por isso mesmo, não se pode confundir a sua intenção de reformar o comunismo soviético com um plano para o substituir. Pelo mesmo motivo, também não se deve romantizar excessivamente o projeto deste líder, cujo principal desígnio era o de recuperar a pureza da natureza marxista-leninista do sistema soviético. Apesar da sua admiração inequívoca por certos valores Ocidentais, como a liberdade e a democracia (embora os devamos observar dentro do entendimento próprio de quem foi educado nas estruturas soviéticas), Gorbatchov é um homem que cresce dentro do comunismo e é pela sua devoção ao comunismo que sobe ao poder. Não é, portanto, possível afirmar que o seu projeto de reformas refletiu uma tentativa de substituir o sistema vigente na URSS. Antes, este projeto refletiu uma tentativa de regresso ao Leninismo, o que é particularmente manifesto do ponto de vista económico – a *Perestroika* mais não era do que uma proposta semelhante à Nova Política Económica de Lenine nos anos 1920, que tinha como finalidade incentivar, acelerar e modernizar (ligeiramente) a economia soviética.

Com Gorbatchov, somou-se à tentativa de reforma económica a ambição de introduzir na sociedade soviética – altamente embebida na lógica da corrupção, do clientelismo e da apatia – o espírito de abertura e transparência de que a *Glasnost* é símbolo. É a partir desta e de outras ambições muito características da liderança de Gorbatchov que se torna claro que a vontade deste líder era simplesmente tornar a União Soviética um “país normal,” (Gaspar, 2016: 98) usando a expressão de Carlos Gaspar. É justamente por conta destas ambições, aliadas à crença desmedida na reformabilidade do sistema soviético, que o colapso da URSS, em parte, também é devido a Gorbatchov.

A geração de políticos de onde Gorbatchov surge remonta aos anos de Krushchev e a um primeiro momento em que se instituíra na União Soviética aquilo a que se pode chamar um paradigma pós-estalinista. O discurso secreto de Krushchev no XX Congresso do PCUS, em fevereiro de 1956, alertou pela primeira vez uma geração de jovens – “os filhos do XX Congresso,” (Brown, 1996: 39-40) como ficou conhecida esta geração – para o regime de terror que havia sido o Estalinismo. Gorbatchov é um dos filhos desta geração, um símbolo incontornável do impacto que as revelações de Krushchev tiveram



no processo de questionamento e introspecção que um grupo de intelectuais viria a protagonizar a partir da segunda metade da década de 1950.

É este processo de questionamento, associado ao sentimento de um propósito comunista renovado pelas revelações de Khrushchev, que está na base da fé reformista de Gorbatchov e outros da sua geração. Mas esta crença na possibilidade de reformar o regime soviético melhorando apenas o sistema vigente coloca e colocou desde sempre os especialistas diante de uma situação algo paradoxal: o projeto de reformas de Gorbatchov traduz uma tentativa louvável de transformar um sistema fechado e decadente, mas a sua reação face às consequências imprevistas deste projeto fizeram dele o responsável pelo desaparecimento de um país e de uma zona de influência considerada desde a Segunda Guerra Mundial como o “quintal político soviético” (Brown, 2020: 276-277) – a Europa de Leste. A controvérsia ligada ao nome deste líder reside exatamente neste paradoxo: para revigorar o comunismo soviético, Gorbatchov perdera-lhe as rédeas, permitindo que, dentro e fora da União Soviética, cada um escolhesse o seu caminho, mesmo que isso implicasse o fracasso de todas as suas ambições e da crença ingénua de que seria possível reformar um sistema irreformável.

Quer no processo de fragmentação, e finalmente extinção da URSS, quer no processo de dessatelização da Europa de Leste, Gorbatchov escolheu ser um observador, em vez de um ditador. A melhor forma de o reconhecer como tal é comparando-o com os seus antecessores – preferencialmente imaginando o que teriam feito estes últimos em seu lugar. Como Estaline, Brezhnev ou todos os outros, Gorbatchov dispunha de armas e poder para travar estes processos: podia ter mandado prender os primeiros a criticar publicamente a *Perestroika*; podia ter dado ordens para matar todos os que tentassem atravessar o muro de Berlim; podia ter impedido a ascensão de Boris Ieltsin; podia ter feito uso da força para acabar com as primeiras manifestações nacionalistas nas Repúblicas Bálticas. As decisões mais marcantes deste líder foram, tal como observou Anne Applebaum, aquelas que ele não tomou (Applebaum, 2011). O reconhecimento que lhe é devido justifica-se principalmente por estas decisões nunca tomadas e pelo modo como um produto autêntico do regime soviético escolheu distanciar-se do modelo de um típico líder soviético.

Dentro da União Soviética, e estranhamente, Gorbatchov parece nunca ter sido verdadeiramente reconhecido pelas possibilidades inéditas que ofereceu aos soviéticos, permitindo-lhes combater a sua apatia natural e enraizada desde o Czarismo. Na história das lideranças soviéticas, Gorbatchov foi o único que tentou dar aos soviéticos tudo aquilo que todos os seus antecessores lhes tentaram tirar: escolhas. Mesmo que as consequências destas escolhas tenham atraído os verdadeiros objetivos deste líder, ele deve ser reconhecido pelo facto de ter optado por se distanciar do modelo tenebroso de um típico líder soviético. E este distanciamento não se manifestou apenas do ponto de vista político. Também se manifestou de maneiras invulgares no contexto da cúpula totalitária soviética: que outro líder soviético se mostrou tão preocupado com questões ecológicas e ambientais como Gorbatchov se mostrou? Que outro líder soviético escolheria observar, em vez de impedir violentamente, a libertação dos povos Leste-europeus como Gorbatchov escolheu? Que outro líder soviético se faria acompanhar publicamente da sua mulher como Gorbatchov o fez, com Raíssa? Em parte, são estes momentos de distanciamento e singularidade que demonstram que tudo teria sido diferente na União Soviética e no mundo da segunda metade da década de 1980 se não



fosse Gorbatchov a chegar ao poder em 1985. A sua nomeação acelerou um processo de implosão e libertação que, certamente, viria a acontecer anos mais tarde. Porém, se não fosse Gorbatchov e o aceleração por ele provocado, é possível que este processo não tivesse sido tão pacífico, e isso só a ele se deve.

Mais do que transformar o sistema soviético, Gorbatchov procurou transformar o sistema que herdou de um conjunto de líderes muito preocupados com a manutenção do seu poder e com o culto da sua personalidade. Dentro das suas convicções marxistas, as prioridades deste líder eram bastante distintas das destes seus antecessores: em vez de uma esfera de influência, procurou construir uma ordem global baseada na cooperação; em vez da uniformização, procurou dar a cada um a sua própria voz; em vez da força, procurou usar as palavras. Em última análise, e paradoxalmente, pode dizer-se que os planos reformistas de Gorbatchov resultaram não no aprofundamento da legitimidade e do poder do seu país, mas antes na sua erosão, o que culminou finalmente no seu desaparecimento definitivo. Conforme frisado no princípio desta reflexão, várias forças externas contribuíram ativamente para este desfecho – desde logo, a perda sucessiva de meios para manter o nível da competição com a superpotência rival. Mas foram as forças internas que tornaram possível uma implosão tão rápida: Gorbatchov criou mais inimigos dentro do seu país do que fora dele, subestimando desde sempre o ódio destes inimigos, alguns deles figuras que lhe eram bastante próximas.

É claro que Gorbatchov é o principal responsável pelos seus erros, pelas decisões que tomou e pelas que não tomou. Mas é preciso ver no seu percurso político uma tentativa corajosa de assumir e tentar corrigir as falhas de um sistema incorrigível. Do mesmo modo, é preciso compreender, como notou o especialista russo Vladislav Zubok, que "(...) ninguém sabe como transformar um regime totalitário, e por isso só é possível fazê-lo por tentativa e erro" (Zubok, 2007: 313-314). Só depois de uma primeira tentativa de reforma – a *Perestroika* – foi possível perceber que, para além de uma transformação do seu modelo económico, a União Soviética precisava ser transformada cultural e socialmente. A passagem do projeto reformista de Gorbatchov para uma transformação de nível sistémico resulta não das incapacidades do líder, mas das deficiências crónicas do próprio regime. O que isto significa é que o plano para reformar este regime só se radicalizou na medida em que o próprio regime foi demonstrando a sua incapacidade crónica de adaptação a um conjunto de ideias inovadoras.

Só quem tenha a capacidade de ver em Gorbatchov a figura de um libertador, responsável pelo progresso em que nenhum outro líder soviético esteve interessado, compreende como o fator humano é fundamental para explicar o processo de implosão da URSS e os últimos sete anos da Guerra Fria. Quem, por outro lado, vir neste líder a figura de um traidor, tenderá a considerar que ele se limitou a ceder perante a pressão interna e externa. Para estes últimos analistas, é difícil ver nas escolhas e cedências de Gorbatchov algo de heroico. Mas é preciso sublinhar que, à semelhança de todos os seus antecessores, Gorbatchov teve em mãos todo o poder; ao contrário de todos eles, porém, escolheu limitá-lo. Nenhum elemento alheio à personalidade, educação e formação de um líder pode explicar isto – é aqui que reside a relevância do fator humano.



Referências consultadas

- Applebaum, Anne (2011). "The Long, Lane Afterlife of Mikhail Gorbachev." *Foreign Policy*. (Online). Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2011/06/20/the-long-lane-afterlife-of-mikhail-gorbachev/> (Consultado a 30 de janeiro de 2021).
- Brown, Archie (1996). *The Gorbachev Factor*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, Archie (2014). *The Myth of the Strong Leader: Political Leadership in the Modern Age*. Nova Iorque: Basic Books.
- Brown, Archie (2020). *The Human Factor: Gorbachev, Reagan and Thatcher, and the End of the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- Gaspar, Carlos (2016). *O Pós-Guerra Fria*. Lisboa: Tinta da China.
- Nye, Joseph S. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.
- Park, Andrus (1992). "Gorbachev and the Role of Personality in History." *Studies in Comparative Communism*. XXV (nº 1): 47-56.
- Smith, Graham (1992). "Nationalities Policy from Lenin to Gorbachev." In Graham Smith (ed), *The Nationalities Question in the Soviet Union*. Essex: Longman, 1-20.
- Taubman, William (2018). *Gorbachev: His Life and Times*. Nova Iorque: W. W. Norton & Company.
- Tucker, Robert C. (1995). *Politics as Leadership*. Missouri: University of Missouri Press.
- Zubok, Vladislav (2007). *A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*. North Carolina: The University of North Carolina Press.

Como citar esta nota

Nunes, Daniela Pereira (2021). Mikhail Gorbachov, o Fator Humano e a Implosão da União Soviética. Notas e Reflexões. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.01>



RECENSÃO CRÍTICA

Mouffe, Chantal (2019). *Por Um Populismo de Esquerda*. Coleção Trajectos. Lisboa: Gradiva. ISBN 978-989-616-906-0. 104 pp

JOÃO CARLOS SOUSA

joao.carlos.sousa@iscte-iul.pt

Doutorando em Ciências da Comunicação do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (Portugal) e bolseiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). Mestre em Sociologia: exclusões e políticas sociais (Universidade da Beira Interior) e Licenciado em Sociologia. Foi bolseiro de Investigação (2010-2015) nos projetos *Agenda dos Cidadãos: jornalismo e participação cívica nos media portugueses* e *Público e privado em comunicações móveis*, desenvolvidos no LabCom da Faculdade de Artes e Letras da Universidade da Beira Interior. Desde Junho 2016 é investigador do OberCom.

A obra *Por Um Populismo de Esquerda* de Chantal Mouffe insere-se na já longa tradição neomarxista a que habitou toda uma vasta e diversa comunidade de leitores que vai desde a Sociologia, à Ciência Política e Filosofia. Para a autora francesa é claro que o populismo em si pode não ser única e simplesmente sinónimo de disfuncionalidade e patologia democrática. É deste modo que aquilo a que designa como o “momento populista” se insere numa narrativa socio-histórica e cultural, em que diferentes disposições das diversas estruturas sociais se vão metamorfoseando num permanente processo dialético de tese, antítese e síntese. O registo ensaístico nada fica a dever ao rigor conceptual e analítico aliado a uma assinalável argúcia observacional e de síntese por parte da autora francesa. Esta logo no início da obra faz uma declaração de intenções que consideramos relevante, e que passa por declarar que este é um contributo teórico e reflexivo para o estudo do populismo, mas que não descora o lado militante e ativista que o momento político e comunicacional impõe, contribuindo para um programa populista de esquerda com uma forte ancoragem cultural, promovendo a revitalização da vida política e pública das democracias-liberais.

Em termos orgânicos a obra em estudo está organizada em sete partes, entre a introdução, quatro capítulos, a conclusão e um apêndice teórico, este último espaço onde a autora realiza esclarecimentos conceptuais relevantes. A obra é prefaciada por José Neves (FCSH-Universidade Nova Lisboa).

Na *Introdução* Mouffe procura definir o problema de pesquisa e advoga que estamos atualmente perante uma crise da formação hegemónica neoliberal. Neste sentido, esta é uma oportunidade histórica de transformar as estruturas políticas e sociais em favor de uma política de esquerda: o momento populista é aquele em que as instituições políticas



e sociais que balizam o neoliberalismo atual deverão ser colocadas em causa pelo populismo de esquerda. A hegemonia neoliberal prevalecente nas últimas três a quatro décadas tem levado ao que designa por pós-política. Este período revela-se no crescente desinteresse pela vida política por parte de um cada vez maior número de categorias sociais.

Existem duas ordens de razões para a hegemonia observada. A primeira das quais, a conceção essencialista da prática política de uma boa parte dos atores políticos de esquerda que continuam a perspetivar a expressão política como o resultado de configurações de classe. Por outro lado, o estabelecimento do consenso em torno da TINA (*There is not alternative*), que foi abraçada pela social-democracia no governo de Tony Blair na chamada “terceira via”. Desta forma, o “momento populista” requer a mobilização da dimensão discursiva através da qual se constrói “(...) uma fronteira política entre “o povo” e “a oligarquia” (...)” (2019: 19).

No primeiro capítulo, *O Momento Populista*, Mouffe começa por fazer uma declaração de interesses. Esta passa por postular os horizontes programáticos e ativistas da sua proposta, ainda que norteada teórica e conceptualmente por uma postura a que designa como “antiessencialista”. Ao abrigo deste preambulo epistemológico argumenta que a sociedade está dividida e é construída discursivamente através de práticas hegemónicas.

Considerando o populismo como forma de fazer política assente na discursividade, subtrai-se a componente ideológica, a programática, bem como a sua dimensão institucional, enquanto regime político.

Historicamente a formação hegemónica neoliberal sucedeu à do Estado-providência de matriz social-democrata. Contudo, mais recentemente, e em face da crescente insatisfação e exigência de largas categorias sociais, a formação hegemónica neoliberal está sob pressão e erosão. Organicamente esta formação é constituída por: desregulação; privatização; austeridade; limitação do papel do Estado; individualismo; e ascendente materialista.

A pós-democracia corresponde precisamente ao auge da hegemonia neoliberal. Nesta fase ganham protagonismo na regulação da atividade política e institucional os princípios do liberalismo, mormente do liberalismo económico em detrimento da igualdade e soberania popular e com eles a oclusão dos espaços agonísticos. O momento populista constitui-se como o tempo de distinção dos populismos. Deste modo, as outras propõem a conceção e adoção de uma nova linguagem, que tenha o poder de identificação política de largos estratos sociais descontentes e afastados da esfera pública. Este novo código linguístico permitiria o segundo elemento proposto, a definição da fronteira entre o “povo” e a “oligarquia”. É neste ponto que a bifurcação se apresenta entre populismo de esquerda e populismo de direita. O “nós” do populismo de esquerda deverá ter o condão de articular interesses de grupos sociais como os trabalhadores, a comunidade LGBTI, os imigrantes e a classe média precarizada.

O segundo capítulo, *Aprender com o thatcherismo* recua até meados da década de 1970, onde começam a multiplicar-se os focos de tensão na hegemonia social-democrata. Expoente desta crise, a ofensiva thatcherista passa por colocar em causa a legitimidade do Estado-providência. Crise de legitimidade ampliada por fatores económicos, como a crise do petróleo de 1975, mas também o papel contestatário dos novos movimentos



sociais, advogando maiores direitos e liberdades individuais. Esta fraqueza histórica do Estado-social e da hegemonia que o legitima foi implacavelmente aproveitada para erguer uma nova hegemonia, a neoliberal.

A estratégia passou pela construção, ao nível discursivo de um “nós”, o povo esforçado, vítima dos burocratas e um “eles” que contemplava: as forças do sistema; os burocratas do Estado; as organizações sindicais; e os beneficiários de prestações sociais. A estratégia hegemónica do populismo de Thatcher resultava na combinação dos temas tradicionais do Partido Conservador, como o interesse próprio, o individualismo, a apologia à concorrência e uma forte cultura anti Estado. A intervenção deu-se a diversos níveis: económico; político; e ideológico de forma a sedimentar uma nova hegemonia cultural.

A consolidação da hegemonia neoliberal passou pela adoção de cânones estéticos da contracultura como autenticidade, autogestão e ausência de hierarquias permitindo a neutralização dos novos movimentos sociais.

Mouffe, no terceiro capítulo, *Radicalizar a Democracia* começa por postular o que entende por formação hegemónica, ao considerar que “(...) é uma configuração de práticas sociais de diferentes naturezas: económica, cultural, política e jurídica, e a sua articulação é assegurada em torno de alguns significantes-chave simbólicos que dão forma ao “senso comum” e oferecem o quadro normativo de dada sociedade” (2019: 53). No fundo, estamos perante uma estrutura social que tem a pretensão de substituir o quadro normativo dominante. É a partir deste que são norteadas as práticas sociais, incluindo aquelas que têm como base o senso comum.

De acordo com a autora as instâncias institucionais que suportam as sociedades ocidentais, vêm-se a braços com uma crescente erosão não só da confiança depositada pelos cidadãos, mas também no seu próprio funcionamento, mormente ao priorizar a liberdade, sobretudo a económica, em detrimento da igualdade, enquanto princípio basilar da vida democrática.

Não deixa de ser paradoxal o facto de não haver uma robusta oposição/rejeição ao projeto neoliberal de financeirização da economia e demais esferas de atividade social. É aqui, neste ponto, que a autora “espreita” uma oportunidade para o populismo de esquerda, captando e mobilizando o descontentamento de largas categorias sociais relativamente às elites do regime.

Incumbe ao populismo de esquerda radicalizar a democracia. A constituição de um ator capaz de levar a cabo esta transformação ao nível das instituições sociais e políticas deverá considerar e partir do contributo de três tipos de ator de esquerda: reformismo puro; reformismo radical; e a política revolucionária. Todos eles terão necessariamente como imperativo da sua ação o Estado como espaço agonístico. Para tal, não se trata de uma qualquer versão da extrema-esquerda, mas de uma esquerda que promova a rutura com o *status-quo* neoliberal.

Em consequência, o populismo de esquerda enquanto ator político coletivo, deverá intensificar o confronto agonístico na sociedade e muito em particular nas estruturas do Estado.



O quarto e último capítulo, intitulado *A Construção de um Povo* é o espaço onde a autora problematiza o processo de radicalização da democracia, que deverá passar pela construção de um sujeito político que articule diferentes interesses e intensifique a componente da igualdade, equiparando-a à liberdade. O “povo” do populismo de esquerda deverá ser constituído por uma causa, definida de forma clara e objetiva e que articule uma cadeia de equivalências da vontade popular. Um segundo aspeto, é a emergência e a consolidação da figura de um líder, de preferência com contornos carismáticos. Esta dupla dimensão da construção de um ator político populista de esquerda remete-nos para duas importantes observações. Por um lado, o modelo de democracia subjacente na passagem de uma hegemonia neoliberal para uma hegemonia populista de esquerda, no qual deverá imperar um papel de cidadão em substituição da de consumidor. Esta passagem implica um ativo envolvimento da vida coletiva e comunitária. Por outro lado, a figura do líder populista de esquerda distancia-se do líder populista de direita com traços autoritários e centralizadores.

Finalmente, na *Conclusão*, discute o “momento populista” que emerge nas sociedades contemporâneas ocidentais como o resultado da erosão dos mecanismos institucionais dos regimes democráticos, que assim vão acumulando tensões e *clusters* de conflito social ora latente, ora mesmo em estado manifesto. Em resultado da hegemonia neoliberal que saiu triunfante nas últimas décadas a condição pós-democrática está presentemente, de acordo com a autora, minada pelo descontentamento crescente de largas categorias sociais.

A eclosão do descontentamento de categoriais sociais tão diversas, dá-se de forma muito distinta, corporizando aquilo que é concebido como “momento populista”: ao nível discursivo, com a construção de uma categoria discursiva, “o povo”, que agrega categorias sociais tão diversas. Não havendo critério geral que se aplique transversalmente às diferentes democracias ocidentais, agregam-se os que se sentem distantes dos circuitos decisórios e de mobilidade social. É ainda composto pela crescente preponderância dos afetos na política.

Por isso, mais do que a definição programática de um hipotético populismo de esquerda, a delimitação de uma fronteira política terá o seu culminar no plano discursivo. Deste ponto de vista, interessa desmontar a conotação negativa de populismo que prolifera pelo Ocidente, uma vez que esta não passa de uma estratégia oriunda dos grupos de interesse da pós-política.

Antagonicamente, o populismo pode assumir-se como uma promissora estratégia de radicalização democrática e da sua vertente da igualdade e justiça social, como critérios distintivos do populismo de esquerda relativamente aos demais.

No *Apêndice teórico - Uma abordagem antiessencialista*, a autora leva a cabo algumas clarificações conceptuais que, para além de reforçar os alicerces epistemológicos e teóricos da obra em estudo, também tem o seu lado pedagógico. Começa por esclarecer que a sua abordagem se situa naquilo que designa como perspectiva dissociativa ao entender a estrutura política como o espaço onde se digladiam os interesses antagónicos com potencial conflituante. A análise anti-essencialista baseia-se em dois conceitos basilares: primeiro, as “práticas hegemónicas” que compreendem “todas as ordens sociais são a articulação temporária e precária de práticas hegemónicas cuja finalidade



é estabelecer uma ordem num contexto contingente. As práticas hegemónicas são práticas de articulação pelas quais uma dada ordem é criada e o significado das instituições sociais é fixado” (2019: 90). Um segundo conceito, de agente social “(...) é constituído por um conjunto de “posições discursivas” que nunca podem ser totalmente fixadas num sistema fechado de diferenças” (2019: 90). Resumindo, ao postular que não existe qualquer determinismo estrutural, uma vez que o posicionamento de cada ator está inscrito numa estrutura discursiva instável, constantemente reavaliada por parte de cada ator.

Uma conceção agonística da democracia - o grande desafio contemporâneo para os regimes liberais passa por estabelecer um espaço de confronto agonístico, que permita o estabelecimento de critérios que levem à construção de um “nós” e um “eles”. O eles, não é um inimigo que tenhamos objetivamente de eliminar, mas um adversário que dê lugar a um combate de ideias numa clara distinção entre o “adversário” e o “inimigo”. Ainda assim não se pode dispensar o combate aos inimigos, entendidos como aqueles que recusam jogar o jogo democrático com as suas regras e princípios. Daqui ser também relevante a distinção entre “antagonismo” associado aos inimigos da democracia e “agonismo” onde se confrontam diferentes perspetivas políticas.

Reflexões e diálogo com a obra

A leitura da presente obra representa uma substantiva tentativa de revalorização do conceito de “populismo” e reciclá-lo dos escombros sociais em que comumente é tido, mormente no discurso político e mediático quotidiano e enquanto esta pode ser uma oportunidade de renovação dos procedimentos democráticos (Judis, 2017; Müller, 2017; Mudde & Kaltwasser 2017). Contudo, a autora francesa contribui para este debate com o programa para um putativo populismo de esquerda que vise a revitalização da democracia.

No que toca à definição da causa, a autora levanta algumas pistas, que deverão passar em primeira instância por apelar à “questão social”, denunciando e propondo-se como alternativa às formas de exploração, dominação e discriminação. A questão ecológica deverá ter também um lugar charneira na formação de uma nova hegemonia populista de esquerda, advogando a favor de uma justa transição energética e o abandono do modelo produtivista dominante.

Finalmente, a construção do populismo de esquerda, sendo ancorado geográfica e nacionalmente, deverá: ambicionar a sua internacionalização; colaborar com os vários populismos de esquerda nacionais; radicalizar cada uma das democracias; e invocar os afetos polarizadores existentes entre os diferentes atores.

A autora fala num tempo “pós-política” que acaba por não definir com o pormenor suficiente de forma a identificar dimensões e critérios que assinalem a passagem de um período de hegemonia neoliberal para um “pós-político”. No fundo, fica-se sem perceber em que condições e circunstâncias exatas se processa esta transformação no caso concreto para a passagem do que define como “momento populista” atual.

Sente-se a ausência de uma abordagem, por genérica que fosse, do papel dos *media* nas sociedades contemporâneas e em particular no processo histórico de dialética onde se



sucedem transformações culturais nevrálgicas sem a devida acuidade, por exemplo à apropriação e uso dos novos media sociais por atores tidos como populistas (Bolsover, 2017; Benkler, Faris & Roberts, 2018; Gopalkrishnan, 2018), que assentam a sua estratégia numa dupla prática: o estabelecimento da comunicação e interação direta com os potenciais eleitores, quebrando o monopólio dos meios de comunicação tradicionais (Morais & Sousa, 2013); e, em segundo lugar, uma rutura no plano discursivo que enfatiza a denúncia das elites corruptas ou o complô das elites liberais e cosmopolitas relativamente aos fluxos migratórios (Eatwell & Goodwin, 2019).

Referências bibliográficas

- Benkler, Y., Faris, R., & Roberts, H. (2018). *Network propaganda: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. New York: Oxford University Press.
- Bolsover, G. (2017). "Computational Propaganda in China: An Alternative Model of a Widespread Practice." S. Woolley, P. N. Howard (Eds.), Working Paper, Oxford, UK, *Project on Computational Propaganda*. Disponível em: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/> [consultado em 05-10-2020].
- Eatwell, R. & Goodwin, M. (2019). *Populismo, A Revolta Contra a Democracia Liberal*. Porto Salvo: Desassossego.
- Gopalkrishnan, S. (2018). "The Trump Campaign Computational Propaganda Challenge for the Indian Parliamentary Elections 2019". *Media Watch*, Vol. IX (Nº I), pp. 79-88.
- Judis, J. B. (2017). *A Explosão do Populismo*. Lisboa: Editorial Presença.
- Morais, R. & Sousa, J. C. (2013). "As práticas jornalísticas na imprensa regional: a selecção das fontes e a promoção de desigualdades sociais". *Observatório*, 7(1), 187-204. <https://doi.org/10.7458/obs712013518>
- Mudde, C. & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populismo: uma brevíssima introdução*. Lisboa: Gradiva.
- Müller, J.W. (2017). *O Que é o Populismo?*. Alfragide: Texto Editora.

Como citar esta recensão

Sousa, João Carlos (2021). Recensão Crítica de Mouffe, Chantal (2019). *Por Um Populismo de Esquerda*. Colecção Trajectos. Lisboa: Gradiva. ISBN 978-989-616-906-0. 104 pp. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.01.1>

