

Vol 10, Nº. 2 (Novembro 2019-Abril 2020)

<https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2>

ARTIGOS

*A ONU na resolução de conflitos: o caso de Timor-Leste** - Francisco Proença Garcia, Mónica Dias e Raquel Duque – pp 1-12

*Oportunidades de prevenção de conflitos. Lições da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)** - Jara Cuadrado – pp 13-34

*A influência das alterações climáticas na escalada do conflito comunal entre pastores e agricultores: o caso da etnia Fulani na Nigéria** - Gustavo Furini – pp 35-55

*União Europeia, Rússia e o caso do MH17: uma análise das narrativas estratégicas (2014-2019)** – Paulo Ramos e Alena Vieira – pp 56-71

*Global Security Assemblages: mapping the field** - Jovana Jezdimirovic Ranito – pp 72-86

Por que é importante uma perspetiva regional quando analisamos conflitos civis no Médio Oriente e no Norte de África? - Samer Hamati – pp 87-97

La cooperación de China en África en el área de infraestructura de conectividad física. El caso de la vía ferroviaria Mombasa-Nairobi - María Noel Dussort e Agustina Marchetti – pp 98-117

A iniciativa dos 3 mares: geopolítica e infraestruturas - Bernardo Calheiros – pp 118-132

Derechos de los migrantes: apuntes a la jurisprudência de la corte interamericana de derechos humanos - María Teresa Palacios Sanabria – pp 133-150

Entre a liberdade de contrato e o princípio da boa-fé: uma visão interna da reforma do direito privado do Cazaquistão - Kamal Sabirov, Venera Konussova e Marat Alenov – pp 151-161

A Observância do Direito Humano à Liberdade contra a Tortura na Atividade Profissional da Polícia Nacional da Ucrânia (Artigo 3 da Convenção Para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais) - Andrii Voitsikhovskyi, Vadym Seliukov, Oleksandr Bakumov e Olena Ustymenko – pp 162-175

* Dossiê temático de artigos apresentados na 1ª Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz realizada na UAL a 29 e 30 de Novembro de 2018.

A ONU NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: O CASO DE TIMOR-LESTE

Francisco Proença Garcia

franciscoproencagarcia@iep.lisboa.ucp.pt

Tenente-Coronel na Reserva. Professor Associado com Agregação, Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa (Portugal), Professor Convidado da Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa e Instituto Universitário Militar. Foi Oficial de Planeamento do Quartel-General do Setor Central da PKF/UNTAET, Timor-Leste. É Diretor da Sociedade de Geografia.

Mónica Dias

moni@iep.lisboa.ucp.pt

Coordenadora do Programa de Doutoramento no Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa (Portugal). Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais. Desenvolve investigação em Estudos de Conflitos e da Paz, Estudos da Democracia, Política Internacional Contemporânea e Direitos Humanos. Leccionou na Universidade de Colónia e no Curso de Verão da United States Information Agency.

Raquel Duque

raquelsantosduque@gmail.com

Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais: Segurança e Defesa; Mestre em Segurança Internacional e Terrorismo. Professora auxiliar convidada no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (Portugal) e no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Investigadora do ICPOL, Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos e Centro de Administração e Políticas Públicas, ISCSP.

Resumo

O envolvimento das Nações Unidas em Timor-Leste pode ser dividido em quatro períodos, entre os quais o período anti-colonial (1955-1974), o período de reação (1975-1982), o período de atenuação (1983-1998) e o período de empenhamento (a partir de 1999). É sobre este último que incidirá este texto, com vista a analisar os passos decisivos da ONU enquanto organização multilateral com mandato de segurança, na resolução do conflito timorense e na construção da paz daquele território. Esta análise será guiada através das propostas do documento *Uma Agenda para a Paz* apresentado em 1992 por Boutros Boutros-Ghali, na altura Secretário-Geral das Nações Unidas, e as expectativas que criou no campo das operações de paz. Interessa-nos, particularmente, olhar para a conceção das missões *post-conflict peace building* e avaliar em que medida as mais valias (esperadas) destas operações em relação às convencionais missões *peacekeeping* se viriam a concretizar ou não. Importa examinar como decorreram as principais missões realizadas, com especial enfoque nos diferentes atores e proceder a um balanço crítico com algum distanciamento histórico. Neste contexto, parece-nos que o caso de Timor-Leste será um bom exemplo para entendermos a necessidade de uma nova abordagem para a construção da paz, defendida já neste Relatório, mas que à distância de mais do que 25 anos se torna ainda mais evidente. A perceção da paz como um processo contínuo que envolve toda uma rede de sustentabilidade, e que depende sobretudo do fomento e do desenvolvimento de competências para a paz (envolvendo múltiplos e distintos atores em constante desafio de coordenação e negociação) permite então exigir um maior empenho por parte do Conselho de Segurança, mas também da Assembleia-Geral na concretização desta difícil tarefa num contexto da nova (des-)ordem mundial.

Palavras-chave

Estudos de Paz, Organizações Internacionais, Operações de Manutenção da Paz, Governação e Construção do Estado, Timor-Leste

Como citar este artigo

Garcia, Francisco Proença; Dias, Mónica; Duque, Raquel (2019). "A ONU na resolução de conflitos: o caso de Timor-Leste". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, Nº. 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.1>

Artigo recebido em 29 de Novembro de 2018 e aceite para publicação em 28 de Junho de 2019





A ONU NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: O CASO DE TIMOR-LESTE ¹

Francisco Proença Garcia

Mónica Dias

Raquel Duque

I. A ONU na resolução de conflitos

A última década do século XX testemunhou mudanças assinaláveis no campo da geopolítica que alteraram a paz artificial entre o bloco de leste e o bloco ocidental para um globo fragmentado num número crescente de Estados soberanos e de actores não-estatais com elevado protagonismo transnacional (destacando-se, por exemplo, grupos económicos e financeiros, organizações não-governamentais com as mais diversas reivindicações, redes de crime organizado ou grupos terroristas). Estas transformações foram acompanhadas de avanços tecnológicos de grande impacto em sectores vários como o das comunicações, da informação, e militar, onde se assistiu à evolução dos conflitos armados e não-armados, designadamente, na guerra do ciberespaço. A prevenção de conflitos entre Estados figurou como objectivo central das Nações Unidas. Porém, a Carta norteadora desta organização não especifica sobre conflitos no interior dos Estados que, no ambiente pós-Guerra Fria, têm sido predominantes, com situações complexas como a guerra dos Balcãs ou o genocídio no Ruanda, e têm exigido uma resposta dos principais atores no espaço internacional.

Perante uma dinâmica internacional acelerada e complexa nas teias de interdependências que se vão gerando entre os múltiplos actores da nova (e incerta) ordem mundial, o então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, compreendeu a necessidade de dar uma resposta que se ajustasse ao novo contexto, exigindo o compromisso de todos os Estados para com o objectivo de alcançar a paz. O relatório *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping* (United Nations, 1992)² corporiza a visão de Boutros-Ghali e propõe-se transformar os caminhos que conduzem à paz – de uma forma complementar à Carta das Nações Unidas que já previa *peacekeeping operations* no Capítulo VI e *peace enforcement operations* no Capítulo VII.

¹ Dossiê temático de artigos apresentados na 1ª Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz realizada na UAL a 29 e 30 de Novembro de 2018.

² Doravante designado de *Uma Agenda para a Paz* ou, simplesmente, *Agenda*.



Volvidos 26 anos, a ONU permanece como o fórum internacional mais abrangente e reconhecido da prossecução da paz e o legado de Boutros-Ghali perdura no estímulo a novas concepções de resolução de conflitos. Um elemento que, porventura, sustenta a durabilidade da *Agenda* ainda em 2018 consiste na fórmula inovadora da *construção da paz pós-conflito* (*post-conflict peace building*), que anima o desenvolvimento da investigação ao nível dos estudos para a paz e apresenta resultados efectivos no terreno. Por um lado, este documento veio declarar uma premissa crucial para qualquer debate sobre a paz no novo sistema internacional, a de que os meios tradicionais de acabar as guerras seriam desadequados às configurações dos conflitos modernos. Desta forma, a *Agenda para a Paz* procura estabelecer um ponto de partida sólido para a conservação da paz e, além disso, introduz um novo paradigma de paz: a paz enquanto missão que não pode ser *feita*, mas antes *desenvolvida*, através do empenho de todos aqueles que foram afectados pelo conflito, ou seja, num compromisso alargado a toda a sociedade. Na esteira de Immanuel Kant, a uma *pactum pacis* sobrepõe-se uma, mais complexa, *foedus pacificum* (1795) e, assim, a solução de paz preconizada pela *Agenda* ultrapassa a mera trégua política e avança para a inclusão i) da reforma das instituições políticas, ii) da segurança, iii) da reconstrução de infra-estruturas, bem como das capacidades económicas, sociais e culturais que empoderam as pessoas, estimulam a sociedade civil, fomentam a cooperação no seio da comunidade e na região e eliminam as causas de pobreza extrema, medo, opressão, ódio e ressentimento. Por outro lado, a *Agenda para a Paz* actuou como um alarme que soou nas instâncias mais elevadas da própria ONU, em concreto, o Conselho de Segurança e a Assembleia-Geral, para demonstrar que as Missões de Paz da ONU convencionais – mais positivas em conflitos inter-Estados do que intra-Estados (Branco, 2004: 108-109) – não conseguirão responder às novas ameaças à paz e terão de se ajustar aos conflitos contemporâneos.

Aqui temos obviamente de assinalar que a noção de conflitualidade se transformou de forma decisiva colocando novos desafios a quem procura o apaziguamento das tensões. Emergiram zonas de conflito violento em regiões fronteiriças e a um nível intra-estadual ou sub-estadual, criando verdadeiros “enclaves” de guerra (urbana ou regional) em espaços de paz (Manwaring, 2005). Mas é sobretudo em regiões onde o Estado já não (ou ainda não) detém o monopólio do uso legítimo da força, nem é capaz de cumprir as mais básicas tarefas de governação que este tipo de conflito eclode. Estas regiões encontram-se, frequentemente, numa fase de reconstrução após longos períodos de guerra em que os esforços de (re-)conciliação ainda não superaram a cultura de violência, mas também durante processos de independência após a queda de regimes ditatoriais em que a transferência de poder ainda não foi nem consolidada, nem regulada. Contudo é importante referir que estas “novas guerras” (Creveld, 1991; Duffield, 2001; Kaldor, 2001; Kalyvas et al., 2008; Münkler, 2003) também podem ser perspectivadas como regresso a velhas formas de conflito violento que marcaram as sociedades durante milhares de anos e que, na verdade, só muito recentemente se alteraram, em grande medida a partir de uma cultura de guerra que o “euromundo” impôs (Keegan, 1993; Münkler, 2003).³

Em todo o caso, a ideia de um *post-conflict peace building* reflete já esse “contexto novo” (Boutros-Ghali, 1992) no sentido em que aponta para toda uma abordagem diferente na construção da paz, que requer um maior envolvimento não só durante o conflito, mas também nos momentos que precedem e sucedem a escalada da violência, integrando,

³ A discussão do conceito “novas guerras”, por muito interessante que seja, ultrapassa o âmbito deste artigo.



nesta fase posterior ao conflito, a reconstrução de áreas essenciais com vista a uma paz sustentável e apropriada por toda a sociedade.

Podemos observar duas orientações desta viragem de paradigma, uma respeitante ao conceito de paz, outra concernente à prática das missões de paz; ambas interligadas e preocupadas com a paz como a *missão possível* que pode ser atingida numa estratégia de médio-prazo. De acordo com a primeira orientação, na declaração de Boutros-Ghali, a paz é entendida como (um) valor composto ou abrangente. Baseando-se em estudos inovadores e críticos dos estudos da paz, desenvolvidos por especialistas como Johan Galtung (1969) ou Dieter Senghaas (1971), a paz não é concebida apenas como ausência de violência directa ou de guerra, mas sobretudo como a possibilidade de vida sem violência indirecta (como, por exemplo, repressão política e social) e com plena participação em instituições livres e justas (incluindo formas de educação) que geram capacidades civis para a tolerância, a construção de consenso através de debate pluralista e competitivo e de resolução de conflitos. A proposta de gestão de conflitos de Senghaas denominada de *Zivilisierung* – que é hoje uma pedra basilar nos estudos para paz – parece-nos aqui particularmente relevante, pois implica uma visão integrada do apaziguamento que se reflete no convívio político e social das comunidades a reconstruir no pós-guerra. Valerá a pena recordar, sinteticamente, o modelo do “hexágono civilizacional” (Senghaas, 1971) elaborado por este autor no âmbito das suas ideias sobre a consolidação da paz. Assim, a paz é essencialmente observada como um projecto de civilização que corresponde a um percurso de apaziguamento individual e colectivo⁴. No debate teórico, o hexágono civilizacional representa, de modo figurativo, a interdependência entre seis factores considerados essenciais à possibilidade da paz. O primeiro factor seria o *monopólio da violência*. Só este monopólio legítimo (isto é: segundo leis precisas) da violência por parte do Estado, que exigiria o desarmamento da população e a proibição geral de grupos armados não dependentes do Estado, poderia garantir a gestão discursiva de conflitos no espaço público, eliminando gradualmente a utilização da força como padrão de combate e estimulando formas argumentativas na defesa de interesses particulares em confronto. O segundo factor realçaria o *imperativo do Estado de Direito*, na medida em que dizer que o monopólio da violência por parte do Estado pressupõe mecanismos transparentes, regulados e controlados não seria suficiente. Para Senghaas, toda a arquitectura política de um Estado empenhado na paz fundamenta-se no respeito por uma Constituição que consagra a divisão do poder, a igualdade perante a lei e todos os outros princípios que caracterizam o que entendemos hoje por um Estado de Direito Democrático. O terceiro factor chama a atenção para o *controlo das paixões*. Numa sociedade aberta, a moderação é, enquanto domesticação dos impulsos, uma forma de gerir conflitos de modo pacífico e de substituir a violência pela tolerância. A paz social e política pressupõe, assim, competências individuais de autocontrolo e de moderação das paixões. A *participação democrática* surge como quarto factor, evidenciando-se não só a importância da participação política, mas ainda toda uma aprendizagem das regras democráticas que exigem capacidade de compromisso, de cooperação e de responsabilidade. No contexto das sociedades modernas fortemente marcadas por permanentes mudanças e re-adaptações, a colaboração crítica e activa é tanto mais importante. A *justiça social* constitui o quinto factor do modelo de Senghaas. A partir de vários exemplos de Estados nos quais surgiram graves conflitos violentos, o

⁴ Note-se porém, desde já, que na aplicação do conceito de “civilização” aos estudos para a paz, Senghaas foi muito influenciado pelo conceito do “processo civilizacional” cunhado por Norbert Elias (1994).



autor destaca a importância da justiça social entendida como *fair-play* político que garante a igualdade de oportunidades e a solidariedade, permitindo a confiança e a esperança no Estado – valores estes que dão origem à disponibilidade de cooperação e de gestão de conflitos pacífica. Por fim, esboça-se a *gestão de conflitos construtiva* como sexto factor. Na sequência dos factores anteriores, a capacidade de optar por formas não violentas para confrontar e trabalhar conflitos, Senghaas aponta para toda uma cultura de regulação pacífica de conflitos que é já um resultado de condições ou de aprendizagens anteriores. Pressupõe hábitos e bons exemplos, como provavelmente ainda certas características consideradas como “virtudes” (a tolerância, a moderação, a empatia, a capacidade de compromisso, o respeito pelas regras sociais e políticas, a disponibilidade de confiar, etc.) que facilitam um convívio pacífico em sociedades plurais e multiculturais. Este último factor aponta em si já para a sinergia de todos os factores que constituem o “hexágono” que permitiria, assim, uma cultura da paz enquanto acto de moralização, humanização ou “civilização”.

Regressando à segunda orientação relativa à viragem de paradigma, referida anteriormente e relacionada com a prática das missões de paz, cumpre dizer que a construção da paz pós-conflito deve aumentar e aprofundar a manutenção da paz tradicional no terreno. Não é concebida como substituta ou *upgrade* para missões de manutenção da paz, mas como um complemento natural que pode fornecer um alcance mais forte para o trabalho cada vez mais complexo (e em rede) da ONU.

Graças ao impacto de *Uma Agenda para a Paz*, que antecipou muitas tendências na arena política internacional, as missões de manutenção da paz expandiram-se muito desde 1992. Uma análise simples do número e da natureza das missões, mas também dos recursos envolvidos (incluindo financiamento, materiais, estruturas e mão de obra) constata a sua força crescente. Isto é particularmente verdadeiro quando consideramos a capacidade da ONU de envolver organizações não-governamentais em operações de paz e de promover a cooperação de militares, paramilitares e civis no terreno. Para uma visão de conjunto deste trabalho destacamos o universo de missões de *peacekeeping* da ONU reveladoras do esforço desenvolvido pela paz: um total de 71 missões, com 14 missões activas em todo o mundo⁵.

Não deixa ainda de ser importante mencionar a disponibilidade da ONU em integrar diferentes conceitos da construção da paz – que derivam não apenas de uma ideia geral e universal da paz (que está em consonância com a cultura ocidental) e que se pretende impor “de cima para baixo” – mas que partem precisamente das tradições locais das comunidades por reconstruir (“de baixo para cima”), como explicam, por exemplo, os trabalhos de John Paul Lederach e Janice Jenner (2002) ou de Wolfgang Dietrich (2005). Os autores entendem a paz como conceito plural, de variadíssimas materializações, mas que integra sempre uma forte noção de participação cívica da população afectada. Neste sentido alertam também para a necessidade de cada operação de paz ter de ser diferente, dependendo das condições anteriores e posteriores do conflito, da intensidade do conflito e das partes envolvidas, dos recursos remanescentes e infra-estruturas no final da escalada da violência e da cultura e organização política anterior.

⁵ No momento em que este artigo é escrito, as missões no terreno são as seguintes: Haiti (MINUJUSTH), Mali (MINUSMA), Golã (UNDOF), Abyei (UNISFA), Índia e Paquistão (UNMOGIP), Saara Ocidental (MINURSO), República Democrática do Congo (MONUSCO), Chipre (UNFICYP), Kosovo (UNMIK), Médio Oriente (UNTSO), República Centro Africana (MINUSCA), Darfur (UNAMID), Líbano (UNIFIL) e Sudão do Sul (UNMISS).



Todas estas aceções alimentaram (e vieram depois alimentar-se) da *Agenda para a Paz* de Boutros-Ghali. Do ponto de vista conceptual, este documento que aqui debatemos abriu portas para uma nova reflexão sobre a paz, e formas e instrumentos para implementá-la no terreno. Mencionamos aqui, a este propósito, a *comprehensive approach* desenvolvida nas operações da NATO ou, já anteriormente, as inovações introduzidas pela resolução 1325 do Conselho de Segurança sobre Mulheres, Paz e Segurança, de 31 de Outubro de 2000.

Se seguirmos as ideias de Michael Doyle e de Nicholas Sambanis na sua tentativa de avaliar as operações de paz das Nações Unidas em 2006 – e também suas preocupações críticas, mas ainda assim construtivas –, as conclusões gerais são encorajadoras (Doyle e Sambanis, 2006). Assim, apesar das suas muitas imperfeições, os resultados positivos alcançados num período de apenas uma geração, chegando a milhões de vidas e povos, revelam estas operações como um reduto mundial de esperança. Nesse sentido, podemos concluir que, mais do que responder ao pedido do Conselho de Segurança de fazer recomendações para fortalecer a construção da paz e a manutenção da paz na era pós-Guerra Fria, *Uma Agenda para a Paz* revitalizou todo o trabalho de paz da ONU, trazendo as operações de paz para um nível mais abrangente e com grande impacto e retorno a longo-prazo.

Na senda da Agenda outros documentos e ideias sucederam e contribuíram para a atualização da ação da ONU em territórios em conflito e das suas missões, designadamente o *Brahimi Report* (2000), a *Capstone Doctrine* (2008), ou o processo *New Horizon* (2009).

Num esforço de realizar um balanço das, então, seis décadas de missões e de apresentar orientações escritas para a ação em crises complexas, foi publicado, em 2008, o documento *United Nation Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, também denominado como Doutrina Capstone⁶. Em 100 páginas, ficam patenteados os maiores desafios para as operações da ONU, assim como a relevância do diálogo continuado entre as várias partes envolvidas nos cenários das missões para ajustamentos sempre que as situações exigirem. Assim, a Doutrina Capstone sistematiza elementos, aparentemente óbvios, como o quadro normativo no qual as operações de *peacekeeping* da ONU se sustentam, ao mesmo tempo que expõe elementos de ordem estratégica e operacional, de que são exemplo as fases de destacamento e implantação, ou os períodos de passagem de testemunho e de retirada.

O processo *New Horizon*, iniciado em 2009 e com o objetivo de desenvolver uma agenda com perspetivas de futuro para as operações de manutenção de paz da ONU, baseadas em parcerias e em diálogo alargado, beneficiou do lançamento de um documento interno, intitulado *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*⁷, que foi partilhado com os Estados-membros e outros parceiros.

Será ainda relevante, neste conjunto de iniciativas orientadoras e conducentes missões de paz o mais eficazes possível, referir o Painel Independente de Alto-Nível sobre Operações de Paz da ONU, criado em Outubro de 2014 durante o mandato de Ban Ki-moon e composto por 16 individualidades (entre as quais José Ramos Horta, de Timor-

⁶ United Nations (2008). *United Nation Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York.

⁷ United Nations (2009). *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York.



Leste, que presidiu aos trabalhos). Este Painel teve como objectivo realizar não só uma avaliação abrangente das operações de paz, mas também uma aferição das necessidades futuras e do papel da ONU, acompanhando as alterações e evoluções dos próprios conflitos. O relatório⁸ ficou concluído em Junho de 2015 e foi entregue tanto à Assembleia-Geral como ao Conselho de Segurança, que têm tentado assimilar e acomodar as 166 recomendações a abarcar nove áreas estratégicas.

Com o objectivo de demonstrar o contributo das Missões da ONU e os passos para se efectivar um processo de construção da paz, que estava já implícito nas *peacekeeping operations* (agora alargadas) gostaríamos de apresentar o estudo de caso de Timor-Leste.

II. O caso de Timor-Leste

A ONU tem um envolvimento de longas décadas em Timor-Leste, todavia, cingiremos a análise deste trabalho ao período posterior a 1999 e abarcaremos um excursus inicial sobre a Indonésia, uma vez que a situação interna neste país teve repercussões significativas em Timor-Leste. Convém, por isso, lembrar a crise financeira asiática de 1997 que afectou, precisamente e entre outros países, a Indonésia. Esta crise foi de tal modo séria que implicou a intervenção do Fundo Monetário Internacional com um pacote de ajuda no valor de 11.4 mil milhões de dólares para um período de três anos (International Monetary Fund, 2000). A situação interna agudizou-se e o General Shuarto saiu de cena depois de três décadas no poder, dando lugar, em 1998, a um novo Presidente, o General Habibie, que inicia um conjunto de reformas políticas, incluindo uma inflexão relativamente a Timor. Na verdade, em 5 de Maio de 1999 é celebrado um acordo em Nova Iorque entre Portugal e a Indonésia com vista i) à realização de uma consulta popular ao povo timorense sob a égide da ONU, bem como ii) à responsabilização da Indonésia pela paz e segurança em Timor-Leste, de modo a garantir uma consulta em ambiente pacífico e livre de pressões ou intimidações. Contudo, e antes mesmo da realização da consulta popular registaram-se episódios de grande violência, que tinham o nome de código de *Operasi Sapu Jagad*, conduzidos deliberadamente por milícias que integravam timorenses e militares indonésios das TNI (*Tentara Nasional Indonesia*/Forças Armadas da Indonésia).

A ONU manteve-se atenta ao desenrolar dos acontecimentos e com vista a que essa consulta decorresse sem interferências o Conselho de Segurança aprova a constituição de uma missão para organizar e conduzir o processo de consulta à população em Timor-Leste, a UNAMET (United Nations Mission in East Timor) através da Resolução 1246, de 11 de Junho de 1999 e com um mandato de Junho a Outubro de 1999. A realização da consulta popular ocorreu a 30 de Agosto desse mesmo ano e teve resultados expressivos favoráveis à independência (78,5% dos votos), que surpreenderam o poder indonésio (que considerava que a opção de uma autonomia especial no seio da Indonésia seria a mais votada) e que originaram uma onda de violência sem precedentes por parte das milícias integracionistas.

Como a UNAMET consistia numa missão política e as ocorrências de violência se multiplicavam, o Conselho de Segurança, através da Resolução 1264 de 15 de Setembro

⁸ United Nations (2015). *Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/70/95-S/2015/446, 17 June, 2015.



de 1999, constituiu uma força internacional, a INTERFET (*International Force in East Timor*), para restaurar a lei e a ordem no país, proteger e apoiar a UNAMET e facilitar a assistência humanitária. No dia 20 de Setembro, a INTERFET, sob comando australiano e com o consentimento indonésio, inicia o seu mandato em Díli, dispondo de um efectivo militar de aproximadamente 7.500 homens provenientes de 12 países.

Um passo importante na construção deste novo país foi dado pela Indonésia quando revogou a anexação da 27ª Província, Timor-Leste, a 19 de Outubro de 1999. Poucos dias depois, a 25 de Outubro, o Conselho de Segurança estabelece, pela Resolução 1272, a UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*), enquanto operação multidimensional de *peacekeeping*, cujo mandato compreendeu o período de Outubro de 1999 a Maio de 2002. O objectivo central das operações de *peacekeeping* residia na criação de condições para a estabilidade de um país, de tal forma que fosse possível, num ambiente de paz, apostar na capacitação de recursos humanos e no desenvolvimento institucional, contribuindo assim para a legitimidade do (novo) Estado. Na verdade, a UNTAET constituía-se como uma figura actuante em três frentes: uma administração transitória da ONU do território timorense, detendo poderes para exercer todas as funções legislativas e executivas, incluindo a administração da justiça e ordem pública com as forças policiais; funções de segurança e manutenção da ordem de componente militar; e a coordenação da assistência humanitária.

Timor-Leste tornou-se um país independente em 20 de Maio de 2002, momento em que a UNTAET foi substituída pela UNMISSET (*The United Nations Mission of Support in East Timor*) através da Resolução 1410, de 17 de Maio de 2002. Esta nova missão, também de *peacekeeping*, tinha um mandato inicial de um ano e estava investida da garantia da segurança e da estabilidade de Timor-Leste, nomeadamente, na assistência às estruturas administrativas críticas para a viabilidade e a estabilidade políticas do país; no apoio à segurança pública e ao desenvolvimento da Polícia; e na manutenção da segurança externa de Timor. A UNMISSET viu o seu mandato renovado até 20 de Maio de 2005 como forma de assegurar e consolidar os resultados alcançados pela UNTAET e até as autoridades timorenses assumirem as responsabilidades de forma autónoma.

Em Maio de 2005, com o fim de mandato da UNMISSET foi criada uma missão política, designada de *United Nations Office in Timor-Leste* (UNOTIL), para prestar auxílio no desenvolvimento das instituições básicas do Estado timorense, incluindo as forças policiais, e dar formação em governação democrática e direitos humanos. Com uma duração prevista de um ano (até Maio de 2006), a delegação da UNOTIL esteve no terreno até Agosto desse ano devido ao agravamento da situação política, humanitária e de segurança. A situação agudizou-se ao ponto de, a 11 de Junho de 2006, as mais elevadas autoridades políticas do país, designadamente, Presidente da República, Presidente do Parlamento e Primeiro-Ministro, terem dirigido uma carta ao Secretário-Geral da ONU a solicitar que este propusesse ao Conselho de Segurança a criação de uma força policial das Nações Unidas em Timor-Leste para a manutenção da ordem até à reorganização da polícia nacional. O Secretário-Geral recomendou, efectivamente, uma missão multidimensional e integrada da ONU, com o objectivo de apoiar o governo timorense em diversas vertentes, concretamente na reconciliação nacional, nos processos eleitorais para presidente e para o parlamento, na segurança e na capacitação institucional na monitorização, promoção e protecção dos direitos humanos.

A última missão de *peacekeeping* das Nações Unidas em Timor-Leste, a UNMIT (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*), foi estabelecida pela Resolução 1704 de 25



de Agosto de 2006 e viu o seu mandato prolongado até 31 de Dezembro de 2012. Neste período importava consolidar o que fora alcançado e zelar pela estabilidade, governação democrática e diálogo político entre os vários parceiros da sociedade timorense para um processo de reconciliação nacional e uma sólida coesão nacional. Esta missão revestiu-se de um aspecto inovador que consistiu na elaboração de um plano conjunto entre Governo e UNMIT (Joint Transition Plan) que delineava 129 actividades que correspondiam às prioridades e aos objectivos para o período de transição entre Setembro de 2011 e o fim do mandato da UNMIT, em Dezembro de 2012.

No quadro 1 podemos ver sintetizadas as missões referidas nos parágrafos acima, bem como os seus mandatos.

Quadro 1. As Missões da ONU em Timor-Leste

Missão	Mandato
UNAMET United Nations Mission in East Timor	A resolução 1246 de 11 de Junho de 1999 do Conselho de Segurança estabeleceu a UNAMET até 31 de Agosto de 1999 com o objectivo de organizar e conduzir a consulta popular agendada para 8 de Agosto do mesmo ano. A resolução 1257 alargou a missão até 30 de Setembro de 1999.
UNTAET United Nations Transitional Administration in East Timor	A resolução 1271 de 25 de Outubro de 1999 do Conselho de Segurança estabeleceu a UNTAET com a responsabilidade de administrar Timor-Leste, tendo para tal autoridade executiva e legislativa, incluindo a administração da justiça. A UNTAET teve a sua vigência entre 25 de Outubro de 1999 e 20 de Maio de 2002. O total de recursos humanos somou: 9.150 militares; 1.640 polícias; e mais de 2.000 elementos civis (internacionais e locais). Registou-se um total de 17 vítimas mortais de entre os recursos humanos (15 militares, um polícia e um observador militar)
UNMISSET The United Nations Mission of Support in East Timor	- A resolução 1410 de 17 de Maio de 2002 do Conselho de Segurança estabeleceu a UNMISSET com a missão de garantir assistência em áreas administrativas vitais à viabilidade e estabilidade políticas de Timor-Leste, bem como segurança. - O mandato da UNMISSET vigorou de 20 de Maio de 2002 a 20 de Maio de 2005. - Inicialmente a dimensão dos recursos humanos previa cerca de 5.000 militares; 1.250 polícias; cerca de 1800 civis (entre pessoal internacional, local e voluntários). - Em termos de vítimas mortais destes recursos humanos registaram-se 21 baixas.
UNOTIL United Nations Office in Timor-Leste	A resolução 1599 de 28 de Abril de 2005 do Conselho de Segurança estabelece a UNOTIL com um mandato de um ano (até 20 de Maio de 2006). Consistiu numa missão política especial de acompanhamento e apoio ao desenvolvimento de instituições estatais nas áreas da capacitação policial, patrulhamento fronteiriço, aconselhamento militar, direitos humanos e governação democrática.
UNMIT United Nations Integrated Mission in Timor-Leste	- A resolução 1704 de 25 de Agosto de 2006 do Conselho de Segurança estabeleceu a UNMIT com um mandato inicial de seis meses, renovável por períodos iguais, com uma esfera de actuação ao nível do apoio ao governo e instituições relevantes para a consolidação da estabilidade, reforço da cultura de governação democrática e a facilitação do diálogo político entre os intervenientes timorenses nos seu esforço de reconciliação nacional e de coesão social, além de apoiar nos processos eleitorais de 2007 (presidencial e parlamentar). - A força autorizada compreendia 1.608 polícias, 34 militares oficiais de ligação e civis. Desde 2006 assumiram a missão 5.119 polícias, 262 militares e cerca de 3.000 civis e voluntários. - Registou-se um total de 17 vítimas mortais (9 polícias, quatro civis locais e quatro civis internacionais).

Fonte: elaboração dos autores com dados das resoluções consultadas.



Os esforços empreendidos pela ONU e que ficaram aqui sintetizados constituiram em nosso entender um fator importantíssimo não só para a pacificação de Timor, mas também para o seu desenvolvimento e a sua gradual, mas ainda assim crescente, prosperidade. Diferentes relatórios e rankings internacionais comprovam a melhoria das condições de vida, bem como um aumento da liberdade. Global Peace Index situa Timor em 2018 no lugar 53 (de 163)⁹. Segundo a avaliação feita pela Freedom House relativamente ao “estado de liberdade” em cada país, Timor melhorou no passado ano a sua posição de “parcialmente livre” para “livre”, o que nos parece uma evolução muito positiva.

Conclusão

A presença da ONU em Timor-Leste revestiu-se de um conjunto de elementos imprescindíveis para a condução do país a um ambiente de paz, nomeadamente empenho, compromisso e acompanhamento das situações. Este pequeno país que se afirmava na comunidade internacional foi uma prova de sucesso para as Nações Unidas que contribuíram substancialmente para a reabilitação de infra-estrutura públicas, a restauração da harmonia social, das estruturas administrativas e comunitárias, bem como para o estabelecimento de uma governação democrática. Acresce que o caso timorense integra praticamente todas as tipologias de operações da *Agenda para a Paz*, na medida em que se inicia a intervenção com uma *peace-enforcement*, ao abrigo do capítulo VII, com a INTERFET; segue-se uma operação de *peacekeeping/peacebuilding*¹⁰ multidimensional; e culmina-se na apropriação por parte do próprio país das competências para o seu desenvolvimento normal e expectável. Com efeito, registou-se a transformação do conflito, típico das operações de paz, num produto estruturado de várias intervenções levadas a cabo por actores oficiais e não oficiais que trabalharam a todos os níveis da sociedade – e com a sociedade. Durante as missões das NU, a componente militar integrada contribuiu decisivamente para a estabilidade global e o ambiente seguro dentro do território, particularmente nas áreas de fronteira. Contudo, para além da presença imprescindível dos militares, que garantem o ambiente de segurança, e que é fundamental para o desenvolvimento e o bem-estar das populações, as operações *post-conflict peace building* permitiram *pensar e encontrar* respostas mais abrangentes (e mais eficazes) para os desafios que os novos conflitos colocam não só a uma comunidade, mas a toda uma região. Será por isso na capacidade de a ONU se ajustar às conflitualidades em transformação num mundo globalizado, e na sua coragem em continuar e alargar as suas missões, que está a chave para, sempre de novo e dia após dia, ganhar a paz.

⁹ Em primeiro lugar está a Islândia e em último a Síria.

¹⁰ *Peacebuilding*, seja no pós-violência, pós-Acordo (*comprehensive settlement*) ou como esforço de impedimento de reemergir do conflito, depende da capacidade para transformar a situação conflituosa de uma potencial/actual violência em massa, numa relação pacífica e cooperativa, capaz de promover a reconciliação e a reconstrução e um desenvolvimento sustentado no tempo. O *Peacekeeping* é uma ferramenta de gestão de conflitos, para conter a violência, enquanto *peacebuilding* são os meios para estabelecer uma governação democrática viável e inclusiva numa sociedade de pós-conflito, por norma através de eleições livres e justas, função legislativa e judicial independentes, transparência e administração responsáveis, acesso a oportunidades políticas e económicas, e partilha equitativa da riqueza.



Referências bibliográficas

- Boutros-Ghali, Boutros (1996). "Challenges of Preventive Diplomacy: The Role of the ONU and Its Secretary-General", in Cahill, Kevin M. (ed.), *Stopping Wars before they Start: Preventive Diplomacy*, New York: Basic Books.
- Branco, Carlos M. (2004). "A ONU e o processo de resolução de conflitos: Potencialidades e limitações", *Relações Internacionais*, N.º 4: 105-125.
- Conselho de Segurança, Resolução 1704 (2006). Organização das Nações Unidas. [8 de Outubro de 2018]. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1704\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1704(2006))
- Conselho de Segurança, Resolução 1599 (2005). Organização das Nações Unidas. [8 de Outubro de 2018]. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1599\(2005\)](https://undocs.org/S/RES/1599(2005))
- Conselho de Segurança, Resolução 1257 (1999). Organização das Nações Unidas. [8 de Outubro de 2018]. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1257\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1257(1999))
- Conselho de Segurança, Resolução 1246 (1999). Organização das Nações Unidas. [8 de Outubro de 2018]. Disponível em: <http://unscr.com/files/1999/01246.pdf>
- Creveld, Martin Van (1991). *The Transformation of War*, New York: Simon & Schuster.
- Dietrich, Wolfgang (1997). *A Call for Many Peaces*, Peace Center Burg Schlaining.
- Doyle, Michael e Sambanis, Nicholas. (2006). *Making War & Building Peace. United Nations Peace Operations*. Princeton: Princeton University Press.
- Duffield, Mark (2001). *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books.
- Elias, Norbert (1994). *The Civilizing Process*. Malden: Blackwell
- International Monetary Fund (2000). Recovery from the Asian Crisis and the Role of the IMF. [12 de Outubro de 2018]. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/062300.htm#box3>
- Kaldor, Mary (2001). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford: Stanford University Press.
- Kalyvas, Stathis N., Ian Saphiro et. al. (ed.) (2008). *Order, Conflict & Violence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Keegan, John (1993). *A History of Warfare*, Vintage.
- Manwaring, Max G. (2005). "Street Gangs: The New Urban Insurgency", Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, (<http://www.carlisle.army.mil/ssi/pdf/PUB597.pdf>)
- Münkler, Herfried (2005). *The New Wars*, London: Polity.
- Lederach, John Paul e Jenner, Janice Moomaw (2002). *A Handbook of International Peacebuilding: Into The Eye Of The Storm*, San Francisco: Jossey-Bass.
- United Nations (2015). *Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/70/95-S/2015/446, 17 June, 2015.



United Nations (2009). *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York.

United Nations (2008). *United Nation Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York.

United Nations (1992). *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*. [8 de Outubro de 2018]. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>

United Nations Peacekeeping, United Nations Integrated Mission in Timor-Leste. [9 de Outubro de 2018]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmit/index.shtml>

United Nations Peacekeeping, United Nations Integrated Mission in Timor-Leste completes its mandate – Fact Sheet. [9 de Outubro de 2018]. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unmit/documents/unmit_fact_sheet_11dec2012_2.pdf

United Nations Peacekeeping, United Nations Mission of Support in East Timor. [10 de Outubro de 2018]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmiset/>

United Nations Peacekeeping, United Nations Transitional Administration in East Timor. [10 de Outubro de 2018]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/etimor/etimor.htm>

United Nations Peacekeeping, East Timor – UNTAET Fact and figures. [9 de Outubro de 2018]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/etimor/UntaetF.htm>



OPORTUNIDADES DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS. LIÇÕES DA COMUNIDADE ECONÓMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL (CEDEAO)

Jara Cuadrado

jaracb.4488@gmail.com

Doutorada em Segurança Internacional pela Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Investigadora Pós-Doc no Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (Espanha). É investigadora integrada no OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa.

Resumo

A prevenção de conflitos tornou-se uma doutrina importante nas políticas de gestão de conflitos em organizações internacionais e regionais, especialmente desde o final da Guerra Fria. Houve uma evolução nas últimas três décadas no contexto de paz e segurança que tornou relevante a prevenção de conflitos. No contexto atual, com António Guterres como Secretário-Geral das Nações Unidas (ONU), a doutrina de prevenção de conflitos poderia ser incentivada, uma vez que decidiu que essa deveria ser a prioridade da organização.

A prevenção de conflitos oferece várias vantagens para enfrentar os contextos de crise, pois trabalha para evitar situações de violência que se encaminham para conflitos armados e para ajudar a controlar a propagação de ameaças à segurança. Com recurso a medidas preventivas, as causas estruturais dos conflitos podem ser tratadas da maneira mais durável e eficiente, pois o objetivo final das ações preventivas é transformar conflitos reais ou potencialmente violentos em processos não violentos de mudança social e política.

Enquanto a prevenção de conflitos ganhou maior importância, outra tendência foi igualmente promovida; a regionalização da segurança. Desde meados dos anos 90, tem havido uma transição nas missões internacionais de manutenção da paz, destinadas a garantir paz e segurança em todo o mundo centrada nos atores regionais. Esta prática foi particularmente bem-vinda em África.

Ambas as tendências - prevenção de conflitos e regionalização da segurança - serão objeto de estudo neste artigo, utilizando como cenário prático a região da África Ocidental. É uma área geográfica onde se concentram uma série de ameaças transfronteiriças, tornando-a uma zona de preocupação internacional. Além disso, a experiência em prevenção de conflitos da organização regional Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) é interessante. De facto, a CEDEAO realizou uma atividade significativa em relação à diplomacia preventiva e mediação em conflitos.

Assim, os objetivos desta investigação são: (1) estudar a evolução da doutrina de prevenção de conflitos; (2) avaliar a ligação entre políticas de prevenção de conflitos e a regionalização da segurança; e (3) usar o caso da CEDEAO como exemplo, uma vez que a organização está na vanguarda das iniciativas de prevenção de conflitos no continente africano.

Palavras-chave

Prevenção de conflitos, diplomacia, regionalização da segurança, África Ocidental, CEDEAO

Como citar este artigo

Cuadrado, Jara (2019). "Oportunidades de prevenção de conflitos. Lições da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.2>

Artigo recebido em 29 de Novembro de 2018 e aceite para publicação em 2 de Maio de 2019





OPORTUNIDADES DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS. LIÇÕES DA COMUNIDADE ECONÓMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL (CEDEAO) ^{1 2}

Jara Cuadrado

1. Introdução

A dinâmica dos conflitos armados ocorridos desde a década de noventa forçou o desenvolvimento de diferentes medidas capazes de enfrentar os desafios que surgem no cenário internacional. Assim, os avanços na gestão de conflitos respondem às mudanças na estrutura normativa e conceitual, marcadas pela necessidade de resolver uma série de contextos cada vez mais complexos.

Nesse sentido, as políticas de prevenção são uma ferramenta indispensável para a gestão de conflitos armados, pois podem ajudar a controlar a disseminação de ameaças à segurança. Esse conjunto de medidas atua na prevenção de situações de violência e insegurança que podem conduzir a um conflito armado, além de transformar as situações em que existem fatores que ameaçam a segurança das pessoas em processos pacíficos e estáveis (García Izquierdo, 2002).

Apesar das vantagens oferecidas por esse tipo de medidas, por ser a “opção mais pragmática e económica” (Nações Unidas, 2015, p.4), não tem recebido muita atenção, ofuscada por outras medidas que se concentram em ações mais diretas, como as missões de manutenção da paz. No entanto, essa doutrina poderá suscitar mais interesse no futuro da ONU, especialmente desde a chegada do novo Secretário-Geral, António Guterres, em 1 de janeiro de 2017, que propõe um retorno às origens da organização, fundada com o objetivo de tomar “medidas coletivas eficazes para a prevenção e remoção de ameaças à paz” (Carta das Nações Unidas, 1945, artigo 1).

Nesse contexto, o artigo procura enfatizar, em primeiro lugar, a necessidade de avaliar a prevenção como uma das prioridades no campo da segurança e da paz, pois oferece importantes vantagens para a gestão de situações de violência e conflito. Em segundo lugar, também procura destacar um aspecto considerado essencial para o avanço das políticas de prevenção: a promoção da regionalização da segurança. Nos anos 90, com o fim da Guerra Fria, começaram a surgir teorias sobre segurança regional, pois surgiram

¹ A tradução deste artigo foi co-financiada pelo Instituto Camões no âmbito do projeto da Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz. Texto traduzido por Carolina Peralta.

² Dossiê temático de artigos apresentados na 1ª Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz realizada na UAL a 29 e 30 de Novembro de 2018.



novos atores no cenário internacional que representavam um “desafio à teoria das relações internacionais (RI)” que “gira em torno da autonomia de um nível regional de análise entre o estado e o mundo” (Kelly, 2007, p.197).

Assim, este artigo tenta responder à questão se os atores regionais podem desempenhar um papel fundamental na prevenção de conflitos nos seus complexos regionais de segurança (Buzan, Wæver & Wilde, 1998) e a forma como o fazem. Nesse sentido, o caso da CEDEAO é analisado como sendo uma organização regional com experiência em prevenção de conflitos.

O artigo está estruturado em quatro seções. Em primeiro lugar, define o conceito de prevenção de conflitos e examina a sua evolução nas últimas três décadas. Em segundo lugar, examina o fenómeno da regionalização da segurança, prestando especial atenção ao continente africano. Em terceiro lugar, analisa o caso da CEDEAO e a sua experiência na prevenção de conflitos. Finalmente, apresenta algumas das conclusões da investigação sobre prevenção de conflitos.

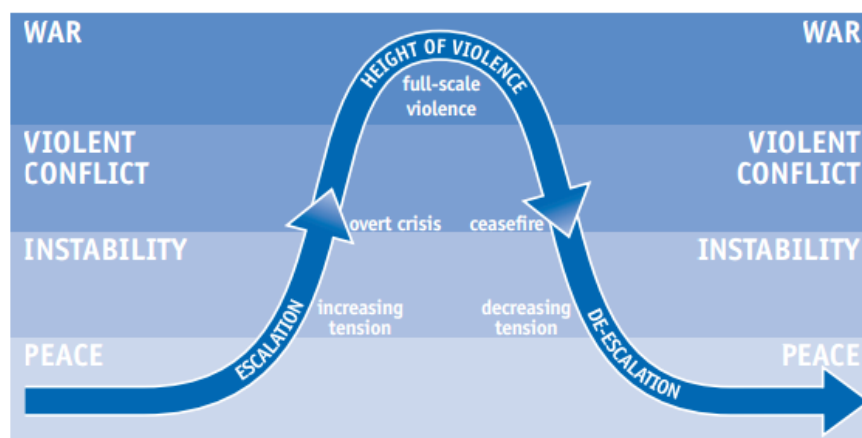
2. O (re) aparecimento de uma cultura de prevenção?

O que é prevenção de conflitos?

Neste artigo, o conceito de prevenção de conflitos é entendido como o conjunto de medidas destinadas a: evitar o desencadeamento da violência; evitar que um conflito ativo se agrave; e que age sobre contextos antes que surjam tensões. Como objetivo final, procura a transformação de “conflitos reais ou potencialmente violentos em processos pacíficos de mudança política e social” (Ramsbotham, Miall & Woodhouse, 2011, p.113).

Embora a prevenção de conflitos se aplique especialmente no início do conflito, quando as tensões e disputas estão a transformar-se em conflitos violentos (gráfico 1), deve estar presente durante toda a crise. Os esforços devem concentrar-se não apenas na tentativa de conter ou impedir uma situação de violência armada, mas também na resolução dos fatores que conduzem a essa situação.

Gráfico 1. Fases de conflito na curva de conflito de Lund



Fonte: Lund (1993, p.38).



As políticas preventivas são desenvolvidas a partir de diferentes áreas (da comunidade, do nível local, dos governos nacionais ou das esferas internacionais), para que haja uma ampla gama de possibilidades para usá-las. A partir de ferramentas como a diplomacia preventiva, bons ofícios e mediação como instrumentos preventivos em situações de guerra, evoluiu para outro tipo de ações mais completas, adaptadas à complexidade dos contextos atuais.

Foi assim que foram classificadas³ no Relatório Final da Comissão Carnegie sobre Prevenção de Conflitos Mortais, intitulado *Preventing Deadly Conflict* (Carnegie Corporation de Nova Iorque, 1997) – um documento de referência –, que distinguia:

- Medidas operacionais, lançadas em face de uma crise iminente, agem contra factores de risco e consistem em medidas diretas e de curto prazo.
- Medidas estruturais, que abordam as fontes de conflitos, as causas subjacentes, envolvendo processos de mudança amplos e de longo prazo. São medidas de estabilidade económica, social e política.

Essa é a categorização usada na maioria dos estudos, mas o conceito de prevenção de conflitos e a sua esfera de ação geraram um debate intenso e interessante - que não é objeto de estudo deste artigo -, dando origem a diferentes interpretações sobre o que é e não é a prevenção de conflitos (Menkhaus, 2004; Lund, 2009, p.289; Igaripé Institute, 2018).

As medidas preventivas, operacionais e estruturais, representam um campo de ação interessante na gestão de contextos problemáticos e podem ser empregadas simultaneamente durante todo o ciclo do conflito. É o caso da diplomacia preventiva, que ocupou um lugar importante na agenda da ONU nos anos 90. Esse conceito está atualmente a reaparecer (Nações Unidas, 2017a). A diplomacia preventiva é muito útil na primeira etapa do ciclo de conflitos, pois funciona antes que a violência se instale mediante o uso de bons ofícios e negociações, quando uma terceira parte ajuda as partes em conflito a resolver os seus problemas. Nesses casos, é fundamental o papel desempenhado por personalidades altamente respeitadas na esfera política internacional. Por exemplo, um dos principais órgãos da arquitetura de paz e segurança da CEDEAO é o Conselho dos Sábios, composto por personalidades eminentes que atuam como mediadores (El Abdellaoui, 2009). A diplomacia preventiva tem sido uma prática muito comum em contextos eleitorais em conflito - com maior ou menor sucesso, como em alguns casos na África Ocidental, Costa do Marfim (2011), Senegal (2012), Nigéria (2015) ou Gâmbia (2017). A diplomacia preventiva também foi usada após golpes de Estado, como no Mali em 2012.

Como uma espécie de medida diplomática coercitiva, as sanções económicas - autorizadas pelo Artigo 41º da Carta das Nações Unidas - são usadas quando surgem tensões e há uma crise manifesta. São utilizadas quando a mediação não funciona e antes de se considerar uma intervenção militar. Foram usadas em diferentes tipos de conflitos, como na Libéria, Serra Leoa, Costa do Marfim, Guiné-Bissau e Mali. Quando o conflito é iminente, o envio preventivo de militares é uma ferramenta útil como medida dissuasiva. Tem havido muita discussão sobre a manutenção de uma força de

³ Essa classificação foi adotada por outras instituições como a ONU, a União Europeia (UE) ou a União Africana (UA).



manutenção da paz de implantação rápida em diferentes organizações internacionais e regionais (Darkwa, 2017; Lotze, 2015; Rappa, 2017). Na África Ocidental, existe a Força de Reserva da CEDEAO, que faz parte da Força de Reserva da União Africana (ASF), que é “uma força de manutenção da paz multidisciplinar continental composta por componentes militares, policiais e civis, que estão de reserva nas suas regiões de origem e prontos a atuar em nome da União Africana em alturas de crise” (Institute for Security Studies, 2015). Esta opção foi usada na Gâmbia, por exemplo, através da Intervenção Militar na Gâmbia da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOMIG) para fazer valer os resultados das eleições em 2017, com um impacto positivo (Hartmann, 2017).

Esse tipo de medidas, aplicada antes do início do conflito armado, é operacional e direto; no entanto, é ainda mais importante desenvolver medidas estruturais aos primeiros sinais de tensão, bem como ao longo de todo o ciclo do conflito. As ações focadas nos fatores subjacentes às tensões são críticas em contextos de violência política. São medidas que visam criar estabilidade económica, política e social, cujo desenvolvimento envolve planos de longo prazo mais do que medidas operacionais, e que se concentram em aspectos como governança, desenvolvimento e direitos humanos (De Carvalho, 2017). No entanto, neste artigo, o foco é as medidas operacionais.

Evolução e futuro

Até recentemente, as políticas preventivas eram relegadas para segundo lugar nas agendas das organizações internacionais e regionais, onde a atenção era direcionada predominantemente para os contextos de guerras civis ativas, bem como para as atividades de reconstrução pós-conflito.

No entanto, desde o final da Guerra Fria, a prevenção de conflitos começou a ganhar um papel maior nas políticas de gestão de conflitos das organizações internacionais e regionais (Cuadrado, 2018; Ramsbotham, Miall & Woodhouse, 2011), como atestam as referências que lhe são feitas nos documentos oficiais⁴. Assim, as organizações regionais, como a CEDEAO, fizeram da prevenção de conflitos uma de suas prioridades.

Os estudos sobre a prevenção de conflitos armados proliferaram nas últimas três décadas, marcados pelo fracasso da ONU nos anos 90 em antecipar e responder efetivamente a contextos como a Somália, Bósnia ou Ruanda (Nações Unidas, 2014a). Essas catástrofes humanitárias revelaram a importância da prevenção e a necessidade de superar uma cultura de reação, onde as ações ocorrem após o início da violência, que caracterizou a história da ONU (Dorn & Matloff, 2000).

Desde que o ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, adotou o conceito de “cultura de prevenção” no seu relatório intitulado *Prevenção de Conflitos Armados*, de junho de 2001, onde ele já falava sobre a necessidade de se passar de uma “cultura de reação” e avançar para uma “cultura de prevenção”, houve uma evolução. A prevenção de conflitos viveu diferentes fases, altas e baixas.

⁴ Por exemplo, o Relatório do Secretário-Geral intitulado *Prevenção Armada* de 2001, onde é feita uma classificação do tipo de medidas preventivas, Resolução 1366 do Conselho de Segurança, de 13 de agosto de 2001, sobre o papel do Conselho na prevenção de conflitos armados, o Relatório da Assembleia Geral (A/RES/57/337), de 18 de julho de 2003, sobre prevenção de conflitos armados, ou o Relatório do Secretário-Geral sobre a implementação da resolução 1625 (2005) do Conselho de Segurança sobre prevenção de conflitos, particularmente em África, de 2008.



Atualmente, pode dizer-se que há um novo entusiasmo pela prevenção. Na agenda do atual secretário-geral, António Guterres, a prevenção é uma prioridade elevada (Leone, 2017). Como ele próprio afirmou, “o mundo gasta muito mais energia e recursos a gerir as crises do que a preveni-las. Assim, a ONU deve manter um compromisso estratégico com uma ‘cultura de prevenção’” (Nações Unidas, 2016, p. 3).

Apesar deste novo entusiasmo que parece existir na ONU pela prevenção de conflitos, existem barreiras importantes que podem prejudicar o seu sucesso e que devem ser superadas no futuro. A realidade é que “a agenda do Conselho de Segurança já está sobrecarregada na gestão de conflitos em curso [o que] dificulta [...] [...] dedicar tempo a crises que borbulham abaixo da superfície” (Roberts, 2017).

Tradicionalmente, tem-se prestado atenção à gestão de crises imediatas e conflitos de larga escala (Nações Unidas, 2018). Os esforços que os conflitos ativos exigem em todos os sentidos diminuem as possibilidades de se concentrar na prevenção, mesmo que esses esforços pudessem ser reduzidos se fossem “capazes de se concentrar na prevenção” (Roberts, 2017).

A dinâmica típica das relações internacionais de poder também pode influenciar o sucesso ou fracasso da prevenção. Assim, por exemplo, é importante levar em consideração a relutância de alguns países em relação aos limites de soberania ou a ideia que o “interesse do Conselho de Segurança em agir com capacidade preventiva [já] é limitado nos casos em que um membro poderoso estava envolvido num conflito iminente” (Roberts, 2017). Outros aspectos têm a ver com “a dificuldade em [...] demonstrar que uma determinada ação resultou na não ocorrência de conflito” (Nações Unidas, 2018, p.1).

Assim, como Stephanie Sugars (2017) chama a atenção, para que o entusiasmo demonstrado por Guterres se traduza em sucesso, é necessário “uma ruptura fundamental com a abordagem atual da ONU, sem mencionar reformas consideráveis para lidar com o lento tempo de resposta a conflitos [ou] a sua crescente burocracia”.

Além disso, existe falta de vontade política para implantar medidas que respondam precocemente aos alertas. Vários autores (Stanton, 2005; Wulf & Debiel, 2009; Evans, 2016) indicaram que a vontade política é a chave, seja para o tempo necessário para desenvolver uma análise precisa, como para estar ciente do tipo de competências são necessárias para lidar com o problema, ou para lidar com a falta de interesse em regiões ou tópicos específicos.

Esses obstáculos, que dificultam a execução de medidas com efeito preventivo, podem ser superados ou reduzidos, em certa medida, se a prevenção de conflitos for ainda mais encorajada pelas organizações regionais.

3. A regionalização como oportunidade: tirar partido dos atores locais para promover a prevenção

A regionalização da segurança, tendência que ganhou importância nas últimas três décadas (Berman, 2002; Francis, 2006; Moller, 2009), poderia ajudar a incentivar a prevenção de conflitos. É cada vez mais comum que os órgãos regionais, como a CEDEAO, assumam a gestão dos seus problemas de paz e segurança através do desenvolvimento de novas políticas e mecanismos (Tavares, 2009). A região da África



Ocidental contém uma série de ameaças à segurança que podem ter um efeito de desestabilização em toda a região - como ocorre com o terrorismo e o crime organizado, ou com as mudanças climáticas e a violência relacionada com a escassez de recursos. Isso produz uma interdependência de segurança, uma vez que as preocupações de segurança nacional dos estados da África Ocidental são muito semelhantes e tão próximas que não podem ser tratadas de forma independente (Persson, 2012). Assim, os problemas regionais são geridos a partir de uma cooperação regional (Buzan, Waever & Wilder, 2003) sob a arquitetura da CEDEAO.

O envolvimento de organizações regionais em questões de segurança tem vantagens significativas, como um melhor conhecimento do contexto e das causas do conflito. São atores que conhecem melhor o terreno para entenderem a situação de outra perspectiva e têm interesse direto nas repercussões e soluções do conflito. Além disso, "os atores políticos regionais [...] têm maior legitimidade e uma participação política muito maior em assumir uma liderança diplomática" (Gowan, 2017, p.6). Por consequência, os atores regionais e locais, com o apoio da comunidade internacional, desempenham um papel de liderança na prevenção de conflitos. Como Guterres destacou, as organizações regionais são atores essenciais na prevenção e resolução de conflitos, nas operações de paz e na promoção do desenvolvimento e dos direitos humanos (Nações Unidas, 2016, p.4).

No entanto, essa opção nem sempre é a melhor. Um dos problemas é a competição entre alguns atores regionais que podem afetar o sucesso da prevenção. Por exemplo, a rivalidade tradicional entre a Nigéria e a África do Sul "impediu o consenso dentro da UA sobre os principais esforços de diplomacia preventiva" (Hara, 2011). O papel de liderança desenvolvido pela Nigéria despertou a desconfiança noutros membros da CEDEAO em diferentes situações de conflito, como as guerras civis da Libéria e Serra Leoa (Adebajo, 2002), o que dificultou a obtenção de um acordo dentro da organização regional.

Além disso, os laços pessoais entre líderes políticos determinam a posição que os governos adotam diante de uma crise; portanto, não há imparcialidade. Isso ocorreu em várias ocasiões na CEDEAO. Enquanto medidas fortíssimas foram tomadas após os golpes de Estado na Guiné em 2008 ou no contexto da Gâmbia em 2017, houve uma atitude mais fraca durante a recente crise no Togo (RFI Afrique, 2017)⁵.

As reações diferentes são explicadas pelos interesses individuais de cada Estado-Membro, que têm visões estratégicas diversas que impedem uma tomada de decisão comum e respostas efetivas. Assim, esse choque de interesses pode ser prejudicial ao avanço do empoderamento das organizações regionais em questões delicadas, como a segurança.

Além disso, atores regionais como a CEDEAO têm escassez de recursos materiais, financeiros e humanos, mostrando uma dependência de atores externos que limita o sucesso da regionalização da segurança. Nesse sentido, o continente africano é uma das prioridades da ONU. A organização está ciente da necessidade de cooperar com as organizações regionais de África para a promoção de medidas preventivas, já que essa cooperação é essencial para superar a falta de recursos. Nesse sentido, a ONU "reafirma a sua intenção de considerar medidas adicionais para promover uma cooperação mais estreita e operacional entre as Nações Unidas e organizações regionais e sub-regionais nos campos de alerta precoce, prevenção de conflitos, manutenção da paz e construção

⁵ Estes casos serão abordados numa seção posterior.



da paz” (Nações Unidas, 2014b). Em 2002, foi criado o Grupo de Trabalho Ad hoc sobre Prevenção e Resolução de Conflitos em África (Nações Unidas, 2002). Mais recentemente, definiu um Cluster de Prevenção de Conflitos e Gestão de Crises pelo Escritório das Nações Unidas para a União Africana (UNOAU), que é uma parceria estratégica em prevenção e mediação de conflitos, operando “em todas as fases do ciclo de conflitos” entre a ONU e a UA (Escritório das Nações Unidas para a União Africana, sd).

A cooperação entre diferentes atores no campo da paz e segurança tem sido uma tendência que evoluiu e cresceu. Isso implica, por vezes, uma “sobreposição institucional de atores” que “operam e intervêm na mesma área geográfica [...] na mesma crise e ao mesmo tempo ou substituindo-se uns aos outros” (Sousa, 2017, p. 572). Assim, a falta de alinhamento e a tendência para divergências, contradições e duplicidade de esforços e recursos são frequentes. A África tem sido palco de disputas entre a ONU, a UA e as organizações regionais (Nathan, 2017, p.151).

As operações iniciadas por organizações regionais precisam de autorização do Conselho de Segurança antes da sua implantação (Carta das Nações Unidas, Capítulo VIII, Art. 53), causando em muitas ocasiões “desacordos [...] a vários níveis de tomada de decisão” entre a ONU e a UA (Desmidt & Hauck, 2017, p.15), mas também com a CEDEAO, que “não reconhece explicitamente a supremacia do CSNU [Conselho de Segurança das Nações Unidas] em termos de paz e segurança” (Jetschke & Schlipphak, 2019, p. .4). Como Williams destacou (2017, p.129), é necessário que “a ONU desenvolva mecanismos de apoio apropriados” para as organizações regionais em África, especialmente devido à falta de “financiamento previsível, sustentável e flexível” que eles têm (Williams, 2017, p.129).

Ao mesmo tempo, há divergência entre a UA e as organizações regionais, como a CEDEAO, onde uma “falta de clareza sobre subsidiariedade e divisão do trabalho [...] muitas vezes conduz a soluções ad-hoc e pragmáticas” (Desmidt, 2019, p. 2), afetando a implantação de medidas preventivas. A partir da UA, o conceito de primazia é levantado (Desmidt, 2019, p.4), no entanto, o princípio da subsidiariedade “afirma que as respostas ao conflito devem ser formuladas por organizações com maior proximidade” (Desmidt, 2019, p. 12). Assim, como destacou Nathan (2017, p.157), os documentos de política “são ambíguos ou contraditórios” ao lidar com a gestão das crises.

No geral, embora a regionalização da segurança ofereça uma grande oportunidade para incentivar políticas de prevenção de conflitos, ainda existe uma dependência em atores externos. Este facto causa uma sobreposição e confusão entre todas as partes interessadas que intervêm numa crise, dificultando a capacidade de ação de intervir ou agir preventivamente.

4. A experiência da CEDEAO na prevenção de conflitos

A região da África Ocidental é um excelente exemplo para analisar essas questões, pois passou por um processo interessante de regionalização da segurança e também passou por intervenções de diferentes atores.

Esta região atraiu um grande interesse e preocupação, devido ao número de conflitos que ocorreram na região. Por esse motivo, em 2000 foi estabelecido um gabinete regional de resolução de conflitos no Senegal, atualmente o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Sahel (UNOWAS), cujos objetivos são desenvolver a diplomacia



regional para gerir a instabilidade política na região (Gowan, 2017 p. 9). A UNOWAS desenvolveu atividades coordenadas com a CEDEAO, especialmente no campo da prevenção de conflitos. Este trabalho colaborativo obteve grandes resultados nos casos da Guiné ou Burkina Faso, por exemplo.

A área da África Ocidental também foi selecionada porque podem retirar-se lições interessantes das atividades relacionadas com a prevenção de conflitos da sua organização regional. Sem dúvida, o modelo desenvolvido pela CEDEAO é o exemplo mais interessante do continente (Wulf & Debiel, 2009).

No final de 1990, a organização adotou o Protocolo Relativo ao Mecanismo de Prevenção, Gestão, Resolução, Manutenção da Paz e Segurança (O Mecanismo), acordado na Cimeira de Lomé em 10 de dezembro de 1999, que é “o mais importante instrumento jurídico e normativo para a CEDEAO em todas as questões relacionadas com a paz e a segurança” (CEDEAO, 2018, p.16).

Esse instrumento jurídico demonstra que a prevenção de conflitos adquire uma grande importância para a organização, pois entre os objetivos do Mecanismo estão a prevenção de: conflitos internos e interestatais; violações graves e maciças dos direitos humanos; ou uma derrubada ou tentativa de derrubada de um governo eleito democraticamente.

O passo seguinte foi a aprovação do Protocolo sobre Democracia e Boa Governança, adotado em 21 de dezembro de 2001 e assinado em Dakar, com o objetivo de incorporar disposições sobre temas como a prevenção de crises internas (Nações Unidas, s.d.).

O acordo mais recente sobre políticas preventivas foi o Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (ECPF), adotado pelo Conselho de Mediação e Segurança (o órgão central do Mecanismo) em 16 de janeiro de 2008, em Ouagadougou. O ECPF procurou ser o impulso definitivo para a prevenção de conflitos, atuando como uma estrutura estratégica para prevenção de conflitos e segurança humana e diligenciando uma postura mais proativa e operacional de prevenção de conflitos dos Estados-membros (CEDEAO, 2008, p.12).

Finalmente, como resultado dos acordos alcançados após o lançamento do ECPF, em 2015, a Divisão de Facilitação da Mediação (MFD) da CEDEAO foi criada sob a Direção de Assuntos Políticos, com o objetivo de promover a diplomacia preventiva na região (CEDEAO, 2018).

Este quadro jurídico coloca a CEDEAO como uma das organizações regionais mais avançadas em África na prevenção de conflitos. No entanto, mais de uma década após a adoção do ECPF, existem restrições importantes que limitam o seu potencial no terreno. O ECPF é uma estrutura que ainda está a ser implementada e precisa de um longo processo de operacionalização. Um dos principais desafios é a falta de financiamento, que depende dos Estados-membros (“especialistas em construção da paz, outros, instam a CEDEAO a estimular a implementação do seu Quadro de Prevenção de Conflitos” 2019). Os recursos humanos e financeiros limitados afetam o desenvolvimento da estrutura e obrigam a organização regional a escolher em que contextos ou em que situações intervêm. Assim, numa região onde há desafios significativos para a paz e a segurança, a falta de recursos faz com que alguns fatores de risco não recebam atenção suficiente e as ações se concentrem nas ameaças mais imediatas (Yabi, 2010, p. 55).

Juntamente com as restrições de recursos, existem outros obstáculos que condicionam a implementação da prevenção de conflitos na região, que serão analisados na próxima seção.



Prevenção no terreno

Sob este quadro normativo que evoluiu e se adaptou às mudanças e necessidades do cenário de segurança da região, a CEDEAO desenvolveu uma atividade importante em diplomacia preventiva e mediação em diferentes contextos. Com o objetivo de ilustrar as políticas de prevenção de conflitos da CEDEAO, foram selecionados alguns casos de estudo (Tabela 1), analisando fatores como os diferentes contextos em que as medidas preventivas foram desenvolvidas, os atores que participaram com a CEDEAO ou o tipo de ações que esses atores realizaram.

Tabela 1. Estudos de caso de medidas de prevenção de conflitos da CEDEAO

Casos⁶	Tipo de conflito	Medidas de prevenção
Libéria (1989)	Escalada para a guerra civil	Esforços diplomáticos e de mediação Intervenção militar
Guiné (2008)	Golpe de Estado	Incentivos institucionais Imposição de sanções Suspensão da Guiné como membro da CEDEAO
Costa do Marfim (2010)	Violência eleitoral	Suspensão da Costa do Marfim como membro da CEDEAO Imposição de sanções Envio de delegações diplomáticas Ameaça de uso da força
Burkina Faso (2014)	Manifestações públicas	Imposição de sanções Embargo de armas Missão de alerta precoce
Gambia (2016)	Violência eleitoral	Esforços diplomáticos e de mediação Envio preventivo de militares
Togo (2017)	Manifestações públicas	Esforços de mediação Atividades de monitorização

Fonte: da autora

Devido ao quadro teórico estabelecido para analisar a evolução da doutrina de prevenção de conflitos neste artigo, que começa no final da Guerra Fria, o primeiro caso de análise selecionado é a Libéria (1989). Além disso, é a primeira guerra civil na região que testa as capacidades de gestão de crises da CEDEAO.

A primeira guerra civil liberiana começou quando rebeldes liderados por Charles Taylor cruzaram a fronteira da Costa do Marfim para lutar contra o governo de Samuel Doe. Naquela época, os instrumentos⁷ legais utilizados pela CEDEAO não contemplavam a prevenção de conflitos internos, mas entre Estados. Alguns dos primeiros passos dados pela organização regional foram as tentativas diplomáticas, criando o Comité Permanente de Mediação em maio de 1990 (Suifon, s.d., p. 3). No entanto, esses esforços falharam e a CEDEAO decidiu agir porque a crise era considerada um problema regional (Human Rights Watch, 1993).

Apesar do facto de a intervenção da CEDEAO ter ocorrido após o início da guerra - é por isso que a intervenção foi considerada "amplamente reativa" (CEDEAO, 2018, p.35) - foi

⁶ As datas incluídas entre parênteses refletem o ano em que a violência começou.

⁷ Naquela época, existiam apenas o Protocolo de Não Agressão de 1978 e o Protocolo de Assistência Mútua de Defesa de 1981.



o único ator que adotou uma atitude ativa no conflito e, como alguns autores apontaram, a intervenção militar foi bem-sucedida “por um curto período de tempo, impedindo que a situação degenerasse em proporções genocidas” como a do Ruanda (Draman & Carment, 2003, p.17).

Outro exemplo é a crise aberta na Guiné com a sucessão do Lansana Conté. Após sua morte, em dezembro de 2008, o capitão Moussa Dadis Camara e outros oficiais militares lideraram um golpe de estado. A situação começou a piorar quando ele decidiu candidatar-se às eleições presidenciais seguintes, um anúncio que provocou fortes protestos em setembro de 2009 e que culminou com o massacre ocorrido no Estádio Nacional de Conacri, cometido por soldados sob o comando da junta militar (Human Rights Watch, 2009). O governo recebeu “pressões e incentivos [da CEDEAO] para permitir a realização de eleições e uma investigação internacional sobre o massacre (Day & Pichler Fong, 2017, p.8).

Tanto a CEDEAO como a UA usaram ferramentas coercitivas, como a imposição de sanções e a suspensão da Guiné como membro da organização regional. Além disso, houve uma pressão externa importante e foram adotadas medidas preventivas, tais como ameaças de processo pelo Tribunal Penal Internacional (Day & Pichler Fong, 2017, p.7), o que teve um efeito efetivo em alguns companheiros de Camara, que sofreram uma tentativa de assassinato que forçou a sua saída, facilitando a transição para o governo civil.

A ONU também adotou uma atitude preventiva nessa crise através do seu escritório regional, UNOWAS (então Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental - UNOWA), e do Coordenador Regional, que desenvolveu “esforços intensivos de diplomacia preventiva” (Von Einsiedel et al., 2018, p. 15), atuando como mediador com diferentes partes interessadas. Além disso, a UNOWA forneceu apoio logístico e técnico à CEDEAO, que tinha a verdadeira liderança como mediadora e, particularmente, um dos seus Estados Membros, Burkina Faso, cujo presidente convenceu o governo de transição a organizar eleições. Assim, “o envolvimento da CEDEAO [...] foi considerado um esforço bem-sucedido para evitar mais violências ou escaladas para a guerra civil” (Hara, 2011).

Outra experiência interessante para a organização regional foi a guerra civil que estalou na Costa do Marfim após as eleições presidenciais de 2010. Enquanto a Comissão Eleitoral, assim como a comunidade internacional, declarou Alassane Ouattara o vencedor, Laurent Gbagbo recusou-se a aceitar o resultado, pois o Conselho Constitucional anunciou que ele era o verdadeiro vencedor porque obteve uma porcentagem maior do que o seu rival (Cook, 2011). Dado este cenário, a CEDEAO pediu às partes que respeitassem os resultados e fizessem uma reunião extraordinária, embora mostrassem claramente o seu apoio a Ouattara.

Alguns dos primeiros passos dados pela organização regional foram a suspensão da Costa do Marfim como membro no início de dezembro, além da UA, forçando Gbagbo a aceitar os resultados (Cook, 2011) e a imposição de sanções, no âmbito do artigo 45 do Protocolo sobre Democracia e Boa Governança. Ambas as organizações enviaram delegações diplomáticas, como a liderada pelo ex-presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, que viajou ao país para fazer um pedido genérico de paz e democracia, mas sem emitir uma declaração importante (Al Jazeera, 2010).

Na ausência de ação da ONU, que recebeu muitas críticas por parte de diferentes organizações pela sua indiferença, a CEDEAO decidiu tomar medidas. No final de



dezembro de 2010, a CEDEAO deu um ultimato a Gbagbo, usando a ameaça do uso da força, que foi ignorada, pela qual a organização se viu sem opções, e teve que contemplar outras medidas, incluindo o uso da força (Cook, 2011).

Em 31 de dezembro, um porta-voz da defesa nigeriano anunciou que os chefes militares da CEDEAO de vários países membros haviam "preparado planos para 'tomar o poder pela força' de Gbagbo usando um agrupamento de tropas chamado força de reserva da CEDEAO [...] se os esforços diplomáticos para o pressionar a ceder a presidência falharem" (Cook, 2011, p.39). No entanto, a intervenção militar foi finalmente conduzida "pelas forças francesas, a ONU e 'forças republicanas' pró-Ouattara" (Yabi, 2012, p. 3).

Apesar da lentidão com que as medidas preventivas foram realizadas e da dependência externa de ação, como referem alguns estudos, é interessante destacar que a segunda guerra civil na Costa do Marfim foi um dos exemplos mais claros em que a CEDEAO fez uso da diplomacia preventiva (Kwabena, 2015).

O exemplo que se segue é encontrado em Burkina Faso, que em 2014 experienciou uma fase de oposição pública devido às intenções do presidente de alargar o seu limite de mandatos, o que provocou manifestações em massa que levaram à renúncia do então presidente Blaise Compaoré (Taoko, Cowell & Callimachi, 2014). Posteriormente, houve uma tentativa de golpe de Estado contra as autoridades de transição.

Realizara-se importantes medidas preventivas, como a imposição de sanções solicitadas pela CEDEAO à UA ("Chefe da UNOWA, Mohammed Ibn Chambas faz um resumo sobre o Burkina Faso", 2015), que também "decidiu suspender a participação do Burkina Faso em todas as atividades da UA" (Desmidt, 2019, p. 12). Como alguns estudos afirmaram (Day & Pichler Fong, 2017, p.7), essas pressões foram um dos fatores principais para "evitar mais caos e elevado risco de violência". A CEDEAO decidiu impor um embargo de armas em setembro ("embargo de armas da CEDEAO à Guiné", s.d.).

Além disso, as organizações da sociedade civil desempenharam um importante papel preventivo na crise, pois organizaram várias *workshops* ao longo do ano anterior às eleições sobre monitorização e prevenção da violência, nas quais os políticos e os órgãos de comunicação social estiveram envolvidos.

Apesar dessas medidas preventivas, Compaoré recusou-se a deixar o poder, e a CEDEAO decidiu intervir com a UNOWA e realizou uma missão conjunta de alerta precoce com o objetivo de promover o diálogo nacional entre os atores políticos nacionais e a sociedade civil. No entanto, o presidente manteve-se forte enquanto as tensões continuavam a aumentar, o que provocou uma nova intervenção de ambos os atores, aos quais a UA decidiu juntar-se.

Finalmente, os esforços conjuntos resultaram "numa nova Constituição e numa transição liderada por civis de um ano que culminaria com eleições gerais em novembro de 2015" (Nações Unidas, 2018, p. 6). O apoio da CEDEAO e os seus esforços de mediação durante o período de transição foram fundamentais para o sucesso do diálogo nacional. Igualmente importantes foram as colaborações com a UNOWA, que apoiaram a organização regional e com a UA, uma vez que, apesar das divergências iniciais, no final houve um trabalho colaborativo.

As mesmas circunstâncias ocorreram na Gâmbia no final de 2016, quando o presidente Yahya Jammeh se recusou a aceitar a sua derrota nas eleições de dezembro, provocando um clima de tensão no país que levou a CEDEAO a envolver-se através de trabalho



diplomático e de mediação com o Presidente Jammeh para aceitar os resultados das eleições (CEDEAO, 2017). Houve várias ocasiões em que os líderes da região se reuniram com Jammeh e o presidente eleito, Adama Barrow (Alfa Shaban, 2017).

Antes de considerar uma ação preventiva, os membros da CEDEAO envidaram esforços de mediação através de visitas de delegações de alto nível em dezembro de 2016 (Desmidt, 2019, p.7). Finalmente, a CEDEAO decidiu intervir a 19 de janeiro de 2017, de acordo com o Artigo 25 do Mecanismo da CEDEAO, com o apoio da ONU e da UA (Day & Pichler Fong, 2017). A ação do ECOMIG seria aplaudida pela comunidade internacional (Alfa Shaban, 2017). A boa coordenação entre a ONU e a CEDEAO refletiu-se no papel desempenhado pela ONU, que realizou “reuniões com representantes do governo, partidos da oposição, sociedade civil e organizações de mulheres e jovens” (“Eleições pacíficas e credíveis: um caso da coordenação holística da UNOWAS”, 2017, p.7).

A Gâmbia tem sido um exemplo do sucesso das políticas preventivas da CEDEAO e pode ser destacada como um paradigma para futuras crises na região. Essa ação preventiva serviu para evitar um contexto de tensão pós-eleitoral, conduzindo a uma escalada da violência.

Os protestos antigovernamentais também ecoaram noutro país da região, o Togo, onde, no final de agosto de 2017, houve uma onda de manifestações exigindo reformas constitucionais e a renúncia do presidente Faure Gnassingbé Eyadéma⁸, que foram duramente reprimidas (RFI Afrique, 2017). A organização regional apelou então à paz “a todos os interessados políticos e ao povo do Togo para exercer a contenção e abster-se da violência, e dialogar para preservar a paz” (RFI Afrique, 2017).

Os países da CEDEAO intervieram, iniciando um processo de diálogo entre o partido no poder e a oposição, com os Presidentes do Gana e da Guiné como mediadores principais (Nações Unidas, 2017b). Na CEDEAO, houve satisfação pelos esforços preventivos feitos por esses dois líderes (“A CEDEAO saúda Akufo-Addo e Alpha Condé sobre a intervenção no Togo”, 2018). A organização regional estabeleceu a data das eleições parlamentares para dezembro de 2018. Nesse sentido, a “organização instou o governo togolês a prosseguir com a revisão completa da lista eleitoral antes dessas legislativas” (Gbenyedji, 2018). As eleições parlamentares finalmente realizaram-se em 20 de dezembro, com a vitória do partido no poder, que ignorou as recomendações da organização regional.

5. Conclusões

Esses contextos de instabilidade política e social são alguns exemplos de como as ferramentas preventivas da CEDEAO e a sua coordenação com outros atores foram testadas e serviram para melhorar a gestão dos seus desafios de segurança. Através do estudo desses casos, foi possível ver algumas das ferramentas que a organização pode usar para evitar conflitos, como a diplomacia preventiva – através da mediação e diálogo entre as partes -, imposição de sanções, suspensão da filiação de um Estado-membro ou a ameaça do uso da força como elemento dissuasor. A análise dessas experiências mostrou que a CEDEAO teve uma atividade importante na prevenção de conflitos.

Mas essas experiências também expuseram os principais desafios que a organização enfrenta em termos de prevenção. Crises como a que está ocorrendo atualmente no Togo

⁸ A sua família é a mais longa num governo da África Ocidental.



ou casos anteriores como a Costa do Marfim revelaram as vulnerabilidades das suas políticas.

Alguns dos principais obstáculos detetados nas políticas de prevenção de conflitos da CEDEAO podem ser resumidos da seguinte forma. Em primeiro lugar, há um grupo de fatores relacionados com aspectos como a luta pelo poder político, os relacionamentos pessoais ou a dinâmica típica das estruturas de poder. Dentro deste grupo encontra-se a divergência de interesses das partes interessadas. Como vimos, os agentes envolvidos nesses cenários tiveram atitudes diferentes em relação às crises. Essa falta de concordância ou entendimento entre os atores cruciais explica a lentidão com que as medidas foram aplicadas depois dos primeiros alertas terem sido identificados.

O conflito de interesses entre os Estados-membros da CEDEAO esteve presente durante a Primeira Guerra da Libéria. A Nigéria queria desempenhar um papel de liderança, enquanto o governo de Burkina Faso tinha interesse pessoal na crise devido aos laços que mantinha com dissidentes liberianos (Murison, 2004, 603), o que afetou a tomada de decisão.

Também houve conflitos de interesses entre a organização regional e a organização continental, a UA, que teve repercussões no terreno, dificultando a tomada de decisões sobre a gestão de crises. Durante o contexto anterior da guerra civil liberiana, por exemplo, os países da Organização da Unidade Africana (OUA), antecessora da UA, mostraram uma posição diferente daquela que a CEDEAO tinha. A OUA opôs-se a uma intervenção militar na Libéria, especialmente os países que apoiavam Charles Taylor, o líder rebelde (Wippman, 1993, p.165). Esta ausência de ação comum entre as duas organizações também esteve presente na crise eleitoral da Costa do Marfim em 2010, uma vez que na UA houve disparidades de posições no apoio aos dois líderes políticos, Ouattara e Gbagbo, enquanto a CEDEAO manteve uma postura de unidade.

Além disso, a parcialidade esteve presente em alguns casos. Alguns dos Estados-membros da CEDEAO tiveram influência significativa no contexto político da Costa do Marfim, como o presidente do Burkina Faso, Blaise Compaoré, que poderia ter pressionado mais as partes. O papel desempenhado pelo seu governo foi visto como não neutro por outros Estados-membros da CEDEAO, uma vez que "foi fortemente identificado como um aliado de Ouattara e acusado de ser um dos principais responsáveis por trás da insurgência inicial na [Costa do Marfim] em setembro de 2002" (The Guardian, 2011). Essa falta de imparcialidade também existia no Togo.

Um dos principais obstáculos para os especialistas em diálogos (RFI Afrique, 2017) foi que o presidente do Togo tinha presidido à CEDEAO por um ano, até junho de 2018. Esse é um fator importante a ser considerado, uma vez que a organização regional não estava a revelar uma posição neutra nesta crise e havia uma certa falta de vontade política em agir. Como algumas organizações descreveram, houve abuso de poder e medidas ditatoriais durante os contextos eleitorais (Bailey, 2019), mas tanto a CEDEAO como a UA classificaram as eleições como "livres e transparentes" ("O Partido do Presidente do Togo vence a maioria no Parlamento", 2018).

Além disso, houve falta de vontade política para implantar medidas. Um exemplo claro é a Guiné, pois, apesar do resultado final bem-sucedido, com um governo de transição pacífico, é necessário destacar que a crise e especialmente as mortes de civis poderiam ter sido evitadas se as partes interessadas, principalmente a CEDEAO, reagissem mais imediatamente ao golpe de Estado. Assim, entre o golpe de Estado e o massacre de



setembro de 2009, outras medidas poderiam ter sido adotadas, como a imposição de sanções e o embargo de armas, que foram lançados imediatamente após a morte elevada de civis.

Igualmente, muitas vezes existem contradições nas abordagens e funções a serem desempenhadas na colaboração com a UA. Houve fortes desacordos entre as duas organizações durante a crise no Burkina Faso. No entanto, existem alguns exemplos em que a cooperação entre eles teve impactos positivos no terreno, como na Guiné ou na Gâmbia (Kreß & Nußberger, 2017).

Em segundo lugar, é necessário ter em consideração um grupo de fatores relacionados com aspectos mais operacionais ou logísticos presentes em organizações como a CEDEAO, como a burocracia complexa, que dificulta a tomada de decisões e prolonga o tempo decorrido entre a decisão de implementar uma medida preventiva até à aplicação dessa medida. Além disso, este facto às vezes dificulta o desenho de uma abordagem estratégica (Yabi, 2010, p.13), como ocorreu, por exemplo, na Costa do Marfim. No final de 2010, quando a crise eleitoral estava a conduzir a uma escalada de violência, a CEDEAO ameaçou usar a força, mas em janeiro a missão ainda não tinha sido iniciada. Confirmou-se então a suspeita de que uma intervenção pela força seria difícil de conseguir devido à falta de um plano, e exigiria recursos adicionais (Kwabena, 2015, p.32).

Esse último aspecto é uma restrição muito importante que está presente em todos os casos analisados neste artigo. A falta de recursos humanos e financeiros na CEDEAO faz com que dependa dos atores externos para poder intervir preventivamente.

Finalmente, é importante destacar a necessidade de incorporar o trabalho das organizações da sociedade civil (OSC), como foi sublinhado em reuniões políticas recentes ("Especialistas em construção da paz, outros, instam a CEDEAO a estimular a implementação da sua Estrutura de Prevenção de Conflitos", 2019). A colaboração entre a CEDEAO e as OSC provou ser muito útil em contextos como o Burkina Faso (Somé, 2014).

Em conclusão, a organização ainda tem um longo caminho a percorrer para se tornar um ator eficaz, dada a complexidade dos desafios que enfrenta, muitos dos quais não têm apenas um carácter interno, mas também se alimentam de fatores externos. Atualmente, parece que os atores políticos regionais na África Ocidental têm o compromisso de implementar a estrutura de ação da organização na prevenção de conflitos (Agência de Média Africana, 2019; "Especialistas em construção da paz, outros, instam a CEDEAO a estimular a implantação da sua Estrutura de Prevenção de Conflitos", 2019).

Graças à gestão desenvolvida em casos como a Gâmbia, a CEDEAO recebeu os aplausos da comunidade internacional. Esse ator regional desempenha, sem dúvida, um papel fundamental na implementação da prevenção de conflitos e, entre as suas prioridades inclui-se continuar a desenvolver e a melhorar as políticas preventivas ("A CEDEAO lança Planos de Ação para a sua Estrutura de Prevenção de Conflitos", 2019). A história desta organização regional oferece lições interessantes sobre a importância que a regionalização da segurança tem para o continente africano, onde a prevenção de conflitos pode tornar-se o principal desafio.



Referências bibliográficas

- Adebajo, A. (2002). *Building Peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone, and Guinea-Bissau*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- African Media Agency (2019). *ECOWAS is marking a decade of the operationalisation of the ECOWAS Conflict Prevention Framework*. 23 de maio. Disponível em: <http://amediaagency.com/ecowas-is-marking-a-decade-of-the-operationalisation-of-the-ecowas-conflict-prevention-framework/>
- Alfa Shaban, A. R. (2017). *ECOWAS' mediation headache: The Gambia unlike Togo*, Africanews.com, 15 de setembro. Disponível em: <http://www.africanews.com/2017/09/15/ecowas-mediation-headache-the-gambia-unlike-togo/>
- Al Jazeera (2010). *Mbeki fails to end Ivorian crisis*. 7 de setembro. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/africa/2010/12/2010126203135142778.html>
- Bailey, N. (2019). *Elections in Togo: What Happens When the World Isn't Watching*. Freedom House. 28 de janeiro. Disponível em: <https://freedomhouse.org/blog/elections-togo-what-happens-when-world-isn-t-watching>
- Berman, E. G. (2002). "African Regional Organisation' Peace Operations. Developments and Challenges", In *African Security Review*, 11 (4), 33-44.
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub.
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carnegie Corporation of New York (1997). *Preventing Deadly Conflict. Final Report*. Nova Iorque: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts.
- Cook, N. (2011). *Côte d'Ivoire Post-Gbagbo: Crisis Recovery*. Washington: Congressional Research Service.
- Cuadrado, J. (2018). "Las Naciones Unidas y los sistemas de alerta temprana: lecciones desde el escenario de África Occidental". In *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 175-198. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/59079>
- Darkwa (2017). "The African Standby Force: The African Union's tool for the maintenance of peace and security". In *Contemporary Security Policy*, 38(3), 471-482. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260.2017.1342478?scroll=top&needAccess=true>
- Day, A. & Pichler Fong, A. (2017). "Diplomacy and Good Offices in the Prevention of Conflict. A Thematic Paper for the United Nations - World Bank Study on Conflict Prevention". *United Nations University Centre for Policy Research Conflict Prevention Series*, 3. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DiplomacyGoodOfficesinPreventionofConflict-Aug-2017.pdf>
- De Carvalho, G. (2017). "Conflict prevention: what's in it for the AU? Institute for Security Studies". In *Policy Brief* 103. Disponível em:



https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/ISS_Africa-policybrief103.pdf

Desmidt, S. (2019). "Conflict management and prevention under the African Peace and Security Architecture (APSA) of the African Union". In *Africa Journal of Management. African Journal of Management*, 5(1), 79-97. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23322373.2018.1563465?af=R&journalCode=rajm20>

Desmidt, S. & Hauck, V. (2017). "Conflict management under the African Peace and Security Architecture (APSA). Analysis of conflict prevention and conflict resolution interventions by the African Union and Regional Economic Communities in violent conflicts in Africa for the years 2013-2015". In *European Centre for Development Policy Management*, Discussion Paper 211. Disponível em: <https://ecdpm.org/publications/conflict-management-under-the-apsa/>

Dorn, A. & Matloff, J. (2000). "Preventing the Bloodbath: Could the UN have Predicted and Prevented the Rwandan Genocide?". In *Journal of Conflict Studies*, 20 (1).

Draman, R. & Carment, D. (2003). Managing Chaos in the West African Sub-Region: Assessing the Role of ECOMOG in Liberia. *Journal of Military and Strategic Studies*, 6, (2).

Stockholm International Peace Research Institute (s.d.). "ECOWAS arms embargo on Guinea" (s.d.). Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Disponível em: https://www.sipri.org/databases/embargoes/eu_arms_embargoes/Guinea/ECOWAS_embargo_on_Guinea

GhanaWeb (s.d.). "ECOWAS hails Akufo-Addo, Alpha Condé over Togo intervention" (24 de dezembro 2018). GhanaWeb. Disponível em: <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/ECOWAS-hails-Akufo-Addo-Alpha-Cond-over-Togo-intervention-711004#>.

ECOWAS (s.d.). "ECOWAS launches Plans of Action for its Conflict Prevention Framework" (25 de janeiro 2019). ECOWAS Info. Disponível em: <https://www.ecowas.int/ecowas-launches-plans-of-action-for-its-conflict-prevention-framework/>

ECOWAS (2019). "Peace building experts, others, urge ECOWAS to animate the implementation of its Conflict Prevention Framework" (26 de maio 2019). ECOWAS Info. Disponível em: <https://www.ecowas.int/peace-building-experts-others-urge-ecowas-to-animate-the-implementation-of-its-conflict-prevention-framework/>

ECOWAS (2008). *The ECOWAS Conflict Prevention Framework*. Disponível em: <https://www.lawschool.cornell.edu/womenandjustice/upload/ECOWAS-Conflict-Prevention-Framework.pdf>

ECOWAS (2017). "ECOWAS Authority Chair, President Sirleaf Comments on ECOWAS Mediation Intervention in the Gambia". In *ECOWAS Info*. Disponível em: <http://www.ecowas.int/ecowas-authority-chair-president-sirleaf-comments-on-ecowas-mediation-intervention-in-the-gambia/>

ECOWAS (2018). *ECOWAS Mediation Guideline*. Abuja: ECOWAS Commission.



- El Abdellaoui, J. (2009). "The Panel of the Wise A comprehensive introduction to a critical pillar of the African Peace and Security Architecture". In *Institute for Security Studies*, ISS Paper 199. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/105916/PAPER193.pdf>
- Evans, G. (2016). "Preventing and Resolving Deadly Conflict: What Have We Learned?", in Khouri, R., Makdisi, K. & Wählich, M. (eds.). *Interventions in Conflict. International Peacekeeping in the Middle East*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.
- Francis, D. J. (2006). "Linking peace, security and developmental regionalism: Regional economic and security integration in Africa". In *Journal of Peacebuilding & Development*, 2(3), 7-20.
- García Izquierdo, B. (2002). *Una nueva oportunidad para la prevención de conflictos: análisis comparativo de las políticas de Estados Unidos y de la Unión Europea sobre la prevención de conflictos violentos*. Deusto: Universidad de Deusto.
- Gbenyedji, C. (2018). *Political crisis in Togo : ECOWAS has given its verdict! Grand Mag Afrique*. 1 de agosto. Disponível em: <http://grandmagafrique.com/en/2018/08/01/crise-politique-au-togo-la-cedeao-a-rendu-son-verdict/>
- Gowan, R. (2017). "Bordering on Crisis: Europe, Africa, and a New Approach to Crisis Management". In *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief April 2017. Disponível em: https://www.ecfr.eu/page/-/Bordering_on_crisis02.pdf
- Hara, F. (2011). "Preventive Diplomacy in Africa: Adapting to New Realities". In *International Crisis Group*. 31 de dezembro. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/africa/preventive-diplomacy-africa-adapting-new-realities>
- Hartmann, C. (2017). "ECOWAS and the Restoration of Democracy in the Gambia". In *Africa Spectrum*, vol. 52(1): 85-99.
- Human Rights Watch (1993). *Waging War to Keep the Peace: The ECOMOG Intervention and Human Rights*. 5 (6). Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/1993/liberia/>
- Human Rights Watch (2009). *Guinea: Stadium Massacre, Rape Likely Crimes Against Humanity*. 17 de dezembro. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2009/12/17/guinea-stadium-massacre-rape-likely-crimes-against-humanity>.
- Igaripé Institute (2018). *The Handbook of Conflict Prevention*. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/12/The-Handbook-of-Conflict-Prevention.pdf>.
- Institute for Security Studies (2015). "Understanding the African Standby Force, rapid deployment and Amani Africa II". In *ISS Media Toolkit*. , November 4 Disponível em: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/4-11-2016-ASF-Amani-Media-Toolkit1.pdf>.
- Jetschke, A. & Schlipphak, B. (2019). "MILINDA: A new dataset on United Nations-led and non-united Nations-led peace operations". In *Conflict Management and Peace Science*, pp. 1-25.
- Kelly, R. (2007). "Security Theory in the 'New Regionalism'". In *International Studies Review*, 9, (2), 197-229.



- Kreß, C. & Nußberger, B. (2017). "Pro-democratic intervention in current international law: the case of The Gambia in January 2017". In *Journal on the Use of Force and International Law*, 4(2), 239-252. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/20531702.2017.1338466?needAccess=true>
- Kwabena, A. A. (2015). *An Examination of the Mechanism of Preventive Diplomacy in Conflict Resolution in Africa: The Case of Cote d'Ivoire*. Tese de Doutorado, University of Ghana.
- Leone, F. (2017). "Conflict Prevention is 'The Priority' says UN Secretary-General". *SDG Knowledge Hub*. Disponível em: <http://sdg.iisd.org/news/conflict-prevention-is-the-priority-says-un-secretary-general/>.
- Lotze, W. (2015). "The Future of African Peace Operations: Time to Adjust the Operational Design". In *Center for International Peace Operations*, Policy Briefing May 2015. Disponível em: https://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Walter_Lotze_Future_African_Peace_Operations_May_2015.pdf
- Lund, M. (1993). *Preventing violent conflict, a strategy for preventive diplomacy*. Washington: USIP.
- Lund, M. (2009). "Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice". In Bercovitch, J., Kremenyuk, V. & Zartman, I. W. (eds.), *The Sage Handbook of Conflict Resolution*. Nova Iorque: SAGE Publications Ltd.
- Menkhaus, K. (2004). "Conflict prevention and human security: issues and challenges". In *Conflict, Security & Development*, vol. 4(3): 419-463.
- Moller, B. (2009). "The African Union as Security Actor: African Solutions to African Problems". In *Crisis State Research Centre*, Working Paper 2.
- Murison, K. (2004). *Africa South of the Sahara 2004*. Londres: Europa Publications.
- Nathan, L. (2017). "How to Manage Interorganizational Disputes over Mediation in Africa". In *Global Governance* 23, 151-162. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316797148_How_to_Manage_Interorganizational_Disputes_over_Mediation_in_Africa
- Nathan, L. (2017). "Peaceful and credible elections: A case of UNOWAS' holistic coordination". In *UNOWAS e-magazine* issue 5. Disponível em: <https://unowas.unmissions.org/unowas-e-magazine-issue-5-free-credible-elections-major-tool-consolidating-democracy-and-development>
- Persson, J. (2012). *Regions as Security Providers. The Evolution of the West African Regional Security Complex*. Tese de Doutorado, Lund University. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/cae5/663f43e48a7899b2f04c9e2ec56a60bb6aca.pdf>
- Ramsbotham, O., Miall T. & Woodhouse, H. (2011). *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales*. Barcelona: Bellaterra.
- Rappa, R. (7 de setembro 2016). "The Challenges of Full Deployment on UN Peace Operations". In *Global Peace Operations Review*. Disponível em: <https://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/the-challenges-of-full-deployment-on-un-peace-operations/>



RFI Afrique (2017, 2018). *Togo: climat de peur et de tension après les manifestations réprimées*. Disponível em: <http://www.rfi.fr/afrique/20170820-togo-peur-tension-lome-anie-kara-sokode-manifestations-pnp-reprimees-deux-morts>

Roberts, M. (2017). "Prevention Could Be Cure for a UN in Flux". In *International Peace Institute Global Observatory*. 3 de março. Disponível em: <https://theglobalobservatory.org/2017/03/prevention-united-nations-guterres-syria/>

Somé, B. (2014). "Back to the future in Burkina Faso". In *Peace Insight*. 24 de novembro. Disponível em: <https://www.peaceinsight.org/es/blog/2014/11/back-future-burkina-faso/?en=1>

Sousa, R. (2017). "United Nations Security Council primacy over military interventions in Africa and the African Peace and Security Architecture (APSA)". In Moita, L. & Pinto, L. V. (Coord.), *Espaços económicos e espaços de segurança* (pp. 519-572). Lisboa: UAL & OBSERVARE

Stanton, G. (2005). "The 12 Ways to Deny a Genocide, Genocide Emergency: Darfur, Sudan". In *Genocide Watch*. Disponível em: <http://www.genocidewatch.org/aboutgenocide/12waystodenygenocide.html>

Sugars, S. (2017). "Conflict prevention: will the United Nations return to its roots?". In *Open Democracy*. 18 de setembro. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/5050/stephanie-sugars/united-nations-reform-conflict-prevention>

Suifon, T. Z. (s.d.). "ECOWAS' Sub-regional Peacekeeping: Learning through Experience". In *WANEP*. Disponível em: http://www.wanep.org/wanep/attachments/article/101/tp_ecowas_subregional_peacekeeping.pdf

Taoko, H., Cowell, A. & Callimachi, R. (2014). "Violent Protests Topple Government in Burkina Faso". In *The New York Times*. October 30. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2014/10/31/world/africa/burkina-faso-protests-blaise-compaore.html>

Tavares, R. (2009). *Regional Security: The Capacity of International Organizations*. Londres: Routledge.

The Guardian (2011). "West African leaders search for a regional solution in Ivory Coast". January 11. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2011/jan/11/ivory-coast-gbagbo-ecowas-diplomacy-military>

Voa News (2018). "Togo President's Party Wins Majority in Parliament". Voa News. December 24. Disponível em: <https://www.voanews.com/a/togo-president-s-party-wins-majority-in-parliament/4713975.html>

United Nations (n.d.). *Protocol on Democracy and Good Governance (A/SP1/12/01)*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/CompilationDemocracy/Pages/ECOWASProtocol.aspx>

United Nations (1945). *Charter of the United Nations*. Disponível em: <http://www.un.org/en charter-united-nations/>



United Nations (2002). *Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2002/2*, 31 January.

United Nations (2014a). "World must heed early warning signs to prevent genocide, UN is told". In *UN News Centre*. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=46936#.WRxoBoVOKU>

United Nations (2014b). *Security Council Resolution 2167*, Security Council S/RES/2167 (2014), July 28.

United Nations (2015). *Report of the Secretary-General on the United Nations and conflict prevention: a collective recommitment*, September 2015. Disponível em: <https://undocs.org/S/2015/730>

United Nations (2016). *Letter from António Guterres to President of the United Nations General Assembly*, 4 April. Disponível em: https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/4-April_Secretary-General-Election-Vision-Statement_Portugal-4-April-20161.pdf

United Nations (2017a). *Podcast special: We need "a surge in diplomacy for peace" Guterres*, UN News, 8 September 2017. Disponível em: <https://news.un.org/en/audio/2017/09/632842>

United Nations (2017b). "Joint UNDP-DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention". In *Annual Report 2017*. Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Conflict%20Prevention/UNDP-DPA_JointProgramme_AnnualReport_2017.pdf

United Nations (2018). *United Nations Conflict Prevention and Preventive Diplomacy in Action, Department of Political Affairs*. Disponível em: https://www.un.org/undpa/sites/www.un.org.undpa/files/Booklet_200618_fin_scrn.pdf

United Nations Office to the African Union (n.d.). *Conflict prevention, including early warning and mediation*. Disponível em: <https://unoau.unmissions.org/conflict-prevention-including-early-warning-and-mediation>

UNOWA head Mohammed Ibn Chambas to brief on Burkina Faso (2015). *What's in Blue*. October 5. Disponível em: <https://www.whatsinblue.org/2015/10/unowa-head-mohammed-ibn-chambas-to-brief-on-burkina-faso.php>

Von Einsiedel, S., Kaye, J., Salih, C., MacClinchy, W. & Galtieri, F. (2018). "What Works in UN Resident Coordinator-led Conflict Prevention: Lessons from the Field". In *United Nations University Centre for Policy Research*. Disponível em: <http://collections.unu.edu/eserv/UNU:6547/RC-Project-Book-Upd-29JUN18.pdf>

Williams, P. (2017). "Global and Regional Peacekeepers: Trends, Opportunities, Risks and a Way Ahead". In *Global Policy*, vol. 8(1): 124-129.

Wippman, D. (1993). "Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War". In Damrosch, L. F. (ed.), *Enforcing Restraint*. Nova Iorque: Council on Foreign Relations.

Wulf, H. & Debiel, T. (2009). "Conflict early warning and response mechanisms: tools for enhancing the effectiveness of regional organisations? A comparative study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF". *Crisis States Research Centre working papers series 2*, 49, London School of Economics and Political Science. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28495/1/WP49.2.pdf>



Yabi, G. (2010). *The Role of ECOWAS in Managing Political Crisis and Conflict: The Cases of Guinea and Guinea-Bissau*. Abuja: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Yabi, G. (2012). *Keeping the Peace in Electoral Conflicts: The Role of ECOWAS, UNOCI and the International Community in Côte d'Ivoire*, Center for International Peace Operations, Policy Briefing. Disponível em: https://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Gilles_Yabi_Oct_2012.pdf



A INFLUÊNCIA DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS NA ESCALADA DO CONFLITO COMUNAL ENTRE PASTORES E AGRICULTORES: O CASO DA ETNIA FULANI NA NIGÉRIA

Gustavo Furini

gustavofurini@gmail.com

Aluno de doutoramento em *Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia*, Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal). Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pela UFPA (Brasil) e bacharelado em Geografia pela UFRGS (Brasil). Atua na área de alterações climáticas desde 2005, com experiência no setor público e privado.

Resumo

As atuais evidências científicas permitem comprovar que as atividades humanas estão a causar interferência, em diferentes níveis, no clima global e na disponibilidade dos recursos naturais, sendo que muitos autores já relacionam à escassez de água com o aumento do risco de conflitos violentos, particularmente em sociedades rurais no continente africano. As perturbações no clima causadas pelas alterações climáticas refletem-se em escala regional e local, sendo que os maiores impactos já estão a ser sentidos nas zonas mais pobres do planeta. A Nigéria, país mais populoso da África, vem enfrentando problemas de ordem ambiental em seu território que podem ser associados às mudanças climáticas, como por exemplo, o aumento da temperatura, a diminuição das chuvas e o avanço da desertificação. Considerando que todos estes fenômenos estão se intensificando desde o início do século XX na Nigéria e, em função da escalada de conflitos violentos a partir do início do corrente século, a presente proposta teve como objetivo analisar de que forma as alterações climáticas podem interferir no conflito entre pastores e agricultores, bem como, o possível impacto da variação sazonal do regime de chuvas na dinâmica destes conflitos comunais. O estudo concentrou-se na revisão da literatura e o estudo de caso ocorreu em quatro estados nigerianos (Plateau, Benue, Taraba e Nasarawa), para o período 2010-2017, tendo como foco o conflito comunal envolvendo o grupo étnico Fulani. O método de abordagem adotado foi o indutivo em que se comparou o comportamento da pluviosidade na área de estudo com o número de mortes decorrentes do conflito, para mais, fez-se uso de software de geoprocessamento para compreender a distribuição espacial e temporal das fatalidades. O quadro teórico utilizado foi o proposto por Thomas Homer-Dixon (1994) e a recolha da informação deu-se a partir de fontes primárias, com consulta de dados qualitativos e quantitativos, e a partir de fontes secundárias mediante revisão em livros, publicações e periódicos em revistas científicas. Embora não haja até o momento elementos suficientes para estabelecer uma relação direta e linear entre alterações climáticas e conflitos violentos, a literatura revisada indica que as mudanças climáticas têm impactado negativamente na disponibilidade de recursos naturais, como no caso de água e pastagens, o que tem aumentado a competição pelo acesso dos mesmos em determinadas porções da Nigéria. A análise dos dados aponta que na área de estudo há 46,4% mais mortes no período seco (Nov-Abr) do que no período chuvoso (Mai-Out) em conflitos comunais envolvendo a etnia Fulani, o que pode sugerir maior competição por água e pastagens.

Palavras-chave

Alterações climáticas; conflito comunal; Nigéria; Fulani; água

Como citar este artigo

Furini, Gustavo (2019). "A influência das alterações climáticas na escalada do conflito comunal entre pastores e agricultores: o caso da etnia Fulani na Nigéria". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.3>

Artigo recebido em 29 de Novembro de 2018 e aceite para publicação em 4 de Junho de 2019





A INFLUÊNCIA DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS NA ESCALADA DO CONFLITO COMUNAL ENTRE PASTORES E AGRICULTORES: O CASO DA ETNIA FULANI NA NIGÉRIA ¹

Gustavo Furini

Introdução

Com o final da Guerra Fria a definição do conceito de segurança passou a ter um entendimento mais alargado, sendo incorporadas novas dimensões que ultrapassaram o viés exclusivamente estatal (Tomé, 2010). Para além das questões militares, fatores sociais, económicos, e ambientais passaram a incorporar o rol de elementos necessários para garantir a paz e a segurança no mundo a partir da década de 1990 (Dannreuther, 2013; Sheehan, 2005; UNSC, 1992). Nesse contexto de ampliação sobre a compreensão de segurança, os desafios impostos pela escassez de recursos naturais² também passaram a ser considerados (Homer-Dixon, 1994), tendo em vista o reconhecimento que as tensões geradas em torno do acesso e uso de recursos naturais têm a capacidade de desencadear conflitos violentos³ entre diferentes atores e grupos, sobretudo em escala intraestatal (Conca & Wallace, 2012).

Os desafios gerados pelos riscos⁴ ambientais decorrem, sobretudo, do mau uso que a sociedade tem feito dos recursos naturais, o que acabou por gerar problemas como o esgotamento dos solos agricultáveis, a irreversível perda de biodiversidade, a poluição do solo, das águas e do ar (Dannreuther, 2013; Sheehan, 2005). Dentre os diversos impactos negativos causados ao ambiente destacamos as alterações climáticas, que de acordo com evidências científicas, resultam da constante e crescente emissão de gases de efeito estufa para a atmosfera, especialmente em função da queima de combustíveis fósseis (IPCC, 2013). As alterações climáticas têm a capacidade de incrementar as

¹ Dossiê temático de artigos apresentados na 1ª Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz realizada na UAL a 29 e 30 de Novembro de 2018.

² Os recursos naturais ou ambientais são estoques de materiais que existem no ambiente natural, renováveis e não renováveis, que em função do uso podem ser considerados bens comuns ou possuir valor económico (WTO, 2010).

³ Aqui utiliza-se o entendimento de conflito violento fornecido pelo *The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes* (ACCORD, 2012), em que se faz uso da violência letal pelas partes envolvidas no conflito a fim de se obter o recurso em disputa, como por exemplo, terras ou poder.

⁴ Os efeitos negativos das alterações climáticas são frequentemente referidos como “ameaça” à segurança, entretanto, preferiu-se seguir o entendimento dado pelo SIPRI (2016) que considera as alterações climáticas como “risco”, já que a crise climática é consequência direta da ação antrópica. Ademais, os desafios que se impõem à humanidade em função das transformações ambientais provocadas pelo Homem ao longo do último par de séculos, como as alterações no clima, enquadram-se no entendimento de “Sociedade de Risco” proposto por Ulrich Beck (2016). Segundo o autor, os processos de industrialização e modernização da sociedade promoveram desequilíbrios ambientais, e as respostas criadas pelo ambiente na busca por um novo momento de equilíbrio trouxeram consigo riscos para a dinâmica social em geral, inclusive no que se refere a questões relacionadas à segurança (Beck, 2017).



disparidades sociais por meio do agravamento da pobreza, da fome, da mobilidade humana forçada e da maior dificuldade em aceder aos recursos naturais, sobretudo nos países em desenvolvimento, historicamente responsáveis pelas menores contribuições de gases estufa, mas que em contrapartida, são os que apresentam maior grau de vulnerabilidade às nuances do clima (IPPC, 2014).

As análises de dados coletados na atmosfera, terra e oceano confirmam que fenômenos decorrentes das alterações no clima já estão a ocorrer, em maior ou menor grau, em todo o planeta, sendo associado a tais mudanças uma elevada ameaça para a estabilidade social e econômica de sociedades (IPCC, 2013). Observações e estudos indicam que a banda ocidental do Sahel, região que inclui a porção setentrional da Nigéria vem, ao longo das últimas décadas, apresentando diminuição nos níveis de chuva com períodos de seca mais longos e aumento da temperatura (Assibong et al., 2017). Esta variabilidade hídrica impacta negativamente a disponibilidade de recursos para pessoas que utilizam a terra como meio de subsistência, cenário agravado em função da crescente pressão exercida pelo crescimento populacional na Nigéria⁵ (Eze, 2018).

É crescente o número de pesquisadores que examinam as possíveis relações entre fatores climáticos e conflitos não estatais (FOI, 2010), pelo que há uma convergência que, em determinadas situações, a variação na disponibilidade de água em economias dependentes do setor primário pode exercer influência em conflitos violentos, particularmente em sociedades rurais e pastoris no continente africano (IPCC, 2013; ACCORD, 2012). Diante disso, as alterações climáticas têm a capacidade de interferir, mesmo que indiretamente, sobre a dinâmica de conflitos violentos, em especial os intraestatais, vez que podem intensificar a pobreza e agravar crises econômicas, eventos que já estão bem documentados como fatores que influenciam diretamente os conflitos (IPCC, 2014).

E é precisamente isto que está a ocorrer nas regiões centro-leste e norte da Nigéria, locais em que é possível verificar uma redução gradual na disponibilidade de certos recursos naturais, sobretudo água e terras agricultáveis, escassez que tem sido associada aos registros de aumento da temperatura e menores índices de chuva (Idowu, 2017; Okoli & Atelhe, 2014; CCASTR, 2011). Tal diminuição no acesso aos recursos naturais é posto como uma das principais causas da escalada dos conflitos não estatais existentes entre pastores e agricultores nas zonas centro-leste e norte do país (Uze, 2018; Freeman, 2017).

Neste quadro, o presente ensaio centrou-se em dois objetivos: i) inicialmente buscou-se analisar, com base na teoria sobre o assunto, de que forma a crescente escassez de recursos naturais, em especial a escassez de água, que segundo as observações científicas tem sido agravada em função das alterações climáticas, se aplica aos conflitos comunais envolvendo a etnia *Fulani*, sobretudo nas áreas rurais nas porções norte e centro-leste da Nigéria; e num segundo momento ii) verificou-se de que forma a variação sazonal na disponibilidade de água, analisada a partir de dados do índice pluviométrico no período de chuva (Mai-Out) e no período de estiagem (Nov-Abr), de 2010 a 2017, relaciona-se com a dinâmica de conflitos comunais envolvendo a etnia *Fulani* em quatro

⁵ De acordo com dados do Banco Mundial, a população total da Nigéria em 2018 estava estimada em cerca de 196 milhões de habitantes. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/nigeria>. Acesso em 20/06/2019.



estados nigerianos (Plateau, Benue, Taraba e Nasarawa) localizados na zona centro-leste do país.

Após revisão da teoria, optou-se por realizar a abordagem proposta por Thomas Homer-Dixon (1994), a qual associa a escassez ambiental com conflitos violentos, sobretudo os de origem étnica em nível intraestatal. O trabalho foi realizado a partir da análise estudo de caso com recolha da informação em fontes primárias (base de dados sobre conflitos fornecidos pela UCDP⁶), e pela revisão de fontes secundárias (livros, publicações e periódicos em revistas científicas).

À parte desta introdução, o ensaio conta com quatro secções. A primeira parte aborda a inclusão dos fatores ambientais, especialmente as alterações climáticas, no entendimento mais alargado de segurança no período pós-Guerra Fria. Na seção seguinte é discutido onexo entre alterações climáticas e conflitos violentos, pelo que se discute como as alterações no clima podem afetar negativamente a disponibilidade de recursos naturais, e estes, por sua vez, gerar ou agravar conflitos. Na terceira seção aborda-se o conflito comunal na Nigéria entre agricultores e pastores da etnia *Fulani*, com vista a identificar a influência das alterações climáticas neste conflito por meio da redução na disponibilidade de recursos naturais, em especial a água. Na quarta parte deste trabalho é apresentado o estudo de caso sobre a interferência do regime de chuvas nos ataques violentos, com fatalidades, envolvendo a etnia *Fulani* em quatro estados nigerianos. No final do documento, são apresentadas a conclusão e as referências utilizadas no ensaio.

1. A inclusão das alterações climáticas no entendimento de segurança

A temática ambiental está formalmente presente na agenda internacional desde finais dos anos 1960 e início de 1970, período que culminou com a Conferência de Estocolmo em 1972, contudo, naquela época as questões centrais sobre segurança eram determinadas pela Guerra Fria (Sheehan, 2005). A noção de que a humanidade estava a causar danos irreparáveis ao ambiente e o temor de uma catástrofe nuclear eram as principais preocupações da agenda ambiental na altura (ibid.). Durante o período compreendido pela Guerra Fria, as preocupações com segurança estavam diretamente relacionadas à ação militar estatal e, deste modo, não havia espaço para discussão de temas como a segurança ambiental (Dannreuther, 2013). Ademais, tal conceito clássico de segurança voltado para a proteção do Estado perdurou por mais de três séculos, desde a criação da noção de Estado Weberiano até o início da década de 1990 (FOI, 2010).

Contudo, as mudanças e os desafios de ordem global que emergiram no cenário internacional no final do século passado trouxeram consigo a necessidade de incluir temas como a economia, a demografia e o ambiente, para assim poder-se ter uma melhor compreensão dos novos rumos de segurança (Mathews, 1989). O exclusivismo do viés estadocêntrico que havia guiado as instituições de segurança até então não se mostrava adequado para gerir os novos desafios que se apresentavam (ibid.). Assim, o fim da Guerra Fria permitiu que interpretações para além daquelas que prezavam somente a abordagem estatal pudessem despontar, o que possibilitou a elaboração de um entendimento de segurança mais alargado (Tomé, 2010). Tal entendimento passou a depender da interação entre diversos fatores e, neste rol de novas dimensões, insere-

⁶ Uppsala Conflict Data Program (UCDP).



se a questão ambiental e seus temas correlatos, como é o caso das alterações climáticas (ibid.). Como prova da alteração no cenário internacional em Janeiro de 1992, a presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas emitiu nota enfatizando que o fim de guerras e conflitos armados entre Estados, por si só, não eram suficientes para garantir segurança internacional, admitindo que questões de ordem social, econômica, humanitária e ecológica passaram a ser potenciais fontes de instabilidade para a segurança e a paz (UNSC, 1992).

Diante deste cenário de transformação entre o final dos anos 1980 e o início da década de 1990, a temática ambiental passou a compor os estudos sobre segurança, sendo compreensível a necessidade de formular e desenvolver teorias e conceitos com vista à delimitação do objeto de estudo (Sheehan, 2005). Nesta perspectiva é possível destacar o conceito de segurança ambiental que, embora sua definição ainda renda acalorado debate até os dias de hoje (Soromenho-Marques, 2015), vem sendo aplicado com o objetivo de abordar os riscos de ordem ambiental que emergem dos sistemas naturais em função da interferência humana (Dannreuther, 2013). Como exemplo, pode-se destacar o mau uso dos recursos naturais, o desmatamento, a ocupação desordenada do solo, a contaminação dos recursos hídricos e da atmosfera e as alterações climáticas (Sheehan, 2005; Homer-Dixon, 1994). As atividades antrópicas passaram a interferir de tal forma nos processos naturais ao ponto da "Sociedade de Risco" passar a sofrer das consequências ditadas por ela própria (Beck, 2016), fortalecendo o entendimento que estamos a viver no período do Antropoceno⁷. Abordar a temática da segurança ambiental suscita que sejam concatenados preceitos metodológicos da esfera ambiental com disciplinas que tradicionalmente abordam as questões de segurança, como a estratégia e as relações internacionais (Soromenho-Marques, 2015).

Para mais, os discursos que contemplam as alterações climáticas tendem a adotar o conceito de "segurança humana" cuja origem é atribuída ao Relatório de Desenvolvimento Humano, publicado pelo UNDP em 1994 (FOI, 2010). O documento propõe um conceito de caráter integrativo e envolve sete diferentes dimensões de segurança: econômica, pessoal, comunitária, política, alimentar, de saúde e do meio ambiente (UNDP, 1994). Este conceito acolhe um amplo conjunto de fatores ao assentar-se no entendimento que os conflitos passarão a ter maior intensidade dentro das nações, e não mais entre elas, fundamentalmente por conta da privação de acesso aos recursos e das disparidades socioeconômicas (ibid.). Ademais, em função da evolução e da consolidação do conceito, o quinto relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) dedicou um capítulo exclusivo para a segurança humana, em que aborda os riscos impostos pelas alterações climáticas, incluindo o aumento na probabilidade de conflitos violentos em zonas com elevada vulnerabilidade econômica, social e ambiental (IPCC, 2013).

Situações de insegurança aguda, como a fome, o conflito e a instabilidade sociopolítica, quase sempre emergem da interação de múltiplos fatores (Burke et al., 2015). Contudo, há um crescente reconhecimento na ciência de que as alterações climáticas poderão minar a segurança humana, visto que põem em causa os meios de subsistência de populações, principalmente através da diminuição das reservas e do acesso aos recursos

⁷ O Antropoceno marca uma época em que a magnitude da interferência humana no ambiente é de tal ordem que a sociedade pode ser caracterizada como uma força geofísica de influência global, capaz de trazer impactos negativos em diversas áreas, inclusive em termos de segurança (Dalby, 2017).



naturais, podendo desencadear conflitos violentos tanto em escala local, quanto regional (Raimi & Jack, 2017). As consequências das alterações climáticas devem ser tratadas como um elemento adicional de ordem ambiental para a segurança humana, desde o ponto de vista do Estado até a escala do indivíduo (ibid.), embora sejam reduzidos os casos na literatura que abordam explicitamente as relações entre mudanças climáticas e segurança, estes estudos indicam a existência de nexos (IPCC, 2013). Entretanto, é fundamental ressaltar que a academia aponta que a relação entre alterações climáticas e segurança humana é, na maior parte das vezes, indireta, e consideram que mudanças no clima possuem efeito catalisador em determinados contextos de conflitos violentos (Penny, 2018; Raimi & Jack, 2017; Buhaug, 2016; Uexkull et al., 2016; Burke et al., 2015; Salehyan, 2014; UNGA, 2009).

2. Alterações climáticas, escassez de recursos naturais e conflitos violentos

Thomas Homer-Dixon durante a década de 1990 foi um dos pioneiros a relacionar problemas de acesso aos recursos naturais com segurança e conflitos violentos (Dannreuther, 2013). O autor partiu da premissa que mudanças no ambiente provocadas pelos seres humanos, as quais têm a capacidade de afetar diretamente não só a qualidade como também a quantidade dos recursos naturais, em conjunto com o crescimento populacional e a distribuição geográfica desigual dos recursos naturais, constituem o tripé da escassez ambiental (Homer-Dixon, 1994). O autor defende que a escassez ambiental pode, em determinadas circunstâncias, perturbar a segurança em função da capacidade de interferir em processos sociais, políticos e econômicos e, em Estados enfraquecidos, a elevação da tensão social provocada pela escassez de recursos naturais poderá culminar na escalada dos níveis de violência intraestadual (ibid.).

Embora estudos de caso tenham sido capazes de documentar e estabelecer ligações entre a degradação ou a indisponibilidade de recursos naturais com a ocorrência de conflitos violentos, a teoria tem sido questionada em função das fragilidades para se estabelecer uma relação de causalidade (Dannreuther, 2013). As muitas variáveis no contexto social, sobretudo em termos econômicos e políticos, dificultam a identificação de nexos causais entre variações na disponibilidade ambiental e conflitos violentos (SIDA, 2018; SIPRI, 2016; Conca & Wallace, 2012). Contudo, a falta de estudos quantitativos que sejam estatisticamente robustos para confirmar o elo direto entre causas ambientais, como o clima, e conflitos violentos, por si só, não pode ser tomada como parâmetro para descartar completamente qualquer tipo de influência (Burke et al., 2015; UNGA, 2009).

Além do mais, é reconhecido por parte da comunidade científica que fatores ambientais têm a capacidade de exacerbar a conflitualidade indiretamente através de múltiplas formas, visto que agravam tensões sociais, políticas e econômicas já existentes (Penny, 2018; Freeman, 2017; IPCC, 2013; ACCORD, 2012; FOI, 2010; UNGA, 2009). Também há de se considerar que a dificuldade encontrada para demonstrar a existência de relação direta e linear entre questões de ordem ambiental com conflitos violentos reforça a ideia de que raramente a responsabilidade recai sob um único fator, mas sim a partir de uma sucessão de acontecimentos interligados (Raimi & Jack, 2017; FOI, 2010). Em termos de alterações climáticas, a dificuldade no estabelecimento desta relação direta dá-se, sobretudo, pela baixa probabilidade de grupos decidirem entrar em conflito simplesmente



porque o calor tem se intensificado ou, então, por conta da diminuição da quantidade de chuva, porém, os impactos negativos decorrentes das mudanças do clima, como a seca e a desertificação, podem conduzir ao conflito violento (Buhaug, 2016).

A vulnerabilidade social e ambiental de cada sociedade é quem determinará se os impactos negativos das alterações climáticas conduzirão ao conflito (Buhaug, 2016; Scheffran et al., 2012). Nesse sentido, comunidades altamente dependentes da agricultura e pecuária, localizadas em países pobres com baixa capacidade de resposta às alterações climáticas poderão entrar em conflito pelo uso de recursos naturais que se tornaram escassos em função dos efeitos causados pelo aumento da temperatura ou pela diminuição dos níveis de chuva (Buhaug, 2016; Theisen et al., 2011). Por outro lado, uma sociedade localizada num país rico cuja resiliência assenta-se no desenvolvimento tecnológico para adaptar-se a mudanças, bem como na capacidade de resposta de suas instituições públicas e privadas, dificilmente teria que lidar com uma situação de conflito violento por conta dos mesmos efeitos negativos decorrentes das alterações climáticas (Salehyan, 2014; Theisen et al., 2011).

A questão que deve ser posta em causa não é “se” as mudanças no clima influenciam nos conflitos violentos, mas sim “quando” e “como” isso acontece (Salehyan, 2014). Para poder estabelecer qualquer vínculo a análise deverá ter em conta três dimensões, a saber: i) a localização geográfica em que ocorre o impacto das alterações climáticas (dimensão espacial); ii) o período em que este se desenrola (dimensão temporal) e; iii) a capacidade de resposta da população e das instituições para enfrentarem a situação de estresse ambiental (dimensão social) (ibid.). Todas estas dimensões se interrelacionam e, para se ter uma interpretação concreta de uma situação específica em que estas dimensões agem conjuntamente, a análise deve ser focada em um cenário individualizado, evitando generalizações e busca de padrões, reforçando, mais uma vez, a importância da análise de contexto (ibid.).

As mudanças no ambiente provocadas pela alteração no clima podem minar a segurança humana vez que reduzem o acesso a determinados recursos naturais indispensáveis para a subsistência de muitas sociedades, em especial, na África (Raimi & Jack, 2017; FOI, 2010; UNGA, 2009). A escassez de recursos naturais e a disputa por seu uso, como por exemplo a água, poderá desencadear conflitos violentos (ACCORD, 2012), pelo que variações nos índices pluviométricos, seja com o aumento ou com a diminuição das chuvas, serão responsáveis por aumentar o risco de conflitos violentos em economias altamente dependentes dos recursos naturais, em particular, nas sociedades rurais na África (IPCC, 2014). O acesso à água é um grave problema para muitos países africanos, tanto em quantidade como qualidade (IPCC, 2013), desta forma, um dos desafios nos estudos das alterações climáticas é prever como se dará o comportamento dos padrões de precipitação e do aumento da temperatura, visto que, consoante estes fatores, poder-se-á gerar pressão adicional sobre os mananciais de água e as terras férteis (FOI, 2010).

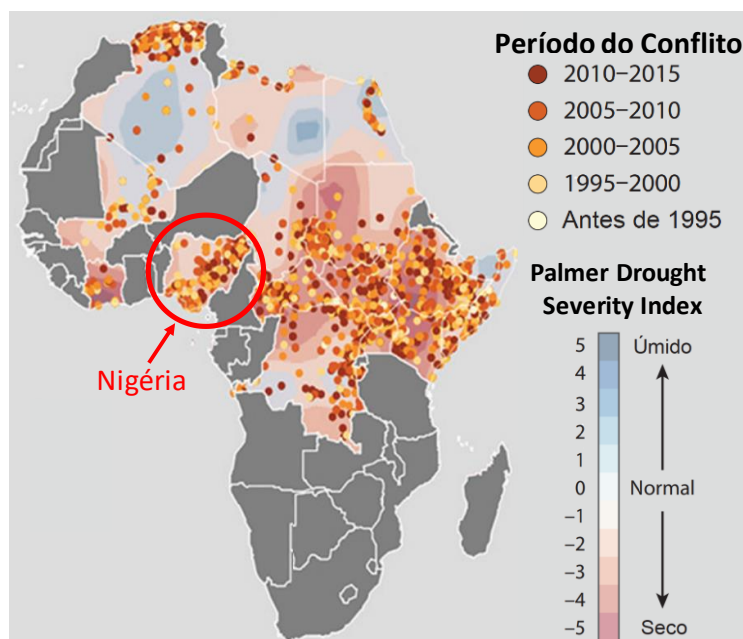
Deve-se destacar que existe um debate entre os que argumentam que há um risco potencial cada vez maior de surgirem conflitos em função da escassez de água, enquanto que outros valem-se de dados estatísticos para mostrar que as tensões em torno da disponibilidade deste recurso natural geralmente terminam pela via da negociação e diplomacia, sobretudo em disputas transfronteiriças (ibid.). Contudo, boa parte dos estudos enfatizam que este cenário de acordos poderá não ser a tônica no futuro, nomeadamente em termos intraestatais, já que as alterações climáticas podem agravar



a escassez de água em regiões com governos frágeis e sem capacidade institucional para gerir este tipo de disputa entre comunidades locais (SIPRI, 2016).

É projetado que o aumento da temperatura global induza e prolongue períodos de seca em muitas regiões, particularmente aquelas já vulneráveis à escassez de água, como é o caso do continente africano, o que poderá influenciar na dinâmica de conflitos intraestatais (Koubi, 2019; Penny, 2018). O estudo realizado por Koubi (2019) relacionou os índices de seca no período de 2005 a 2014, obtidos através do método *Palmer Drought Severity Index* (PDSI)⁸, com os dados de conflitos no continente africano de 1995 a 2015 disponibilizados pelo UCDP, conforme Figura 1. Por mais que os dados sobre os conflitos tenham iniciado uma década antes dos valores cobertos pelo índice de seca (PDSI), é possível perceber uma forte concentração de conflitos violentos em locais com intensificação da escassez hídrica, sobretudo nos países da África Subsaariana, o que também se aplica à Nigéria.

Figura 1. Relação entre seca (*Palmer Drought Severity Index*, de 2005 a 2014) e conflitos violentos (UCDP, de 1995 a 2014) em parte do continente africano, com destaque para a Nigéria no círculo vermelho.



Fonte: Adaptado a partir do original proposto por Koubi (2019)

Há certo consenso que a variabilidade climática no continente africano poderá conduzir a maiores taxas de escassez de recursos naturais, os quais se configuram como principais meios de subsistência para grande parcela da população (ACCORD, 2012). O aumento da indisponibilidade de recursos naturais essenciais para a manutenção da subsistência terá impacto negativo na segurança humana, sendo que os efeitos mais devastadores são projetados para as economias menos capazes de se adaptar a tais mudanças, o que

⁸ O PDSI foi desenvolvido na década de 1960 e vem sendo utilizado para identificar ocorrência de secas a partir de dados mensais de temperatura e precipitação, além de informações sobre a capacidade de retenção de água no solo. Considera tanto a umidade recebida (precipitação), quanto a armazenada no solo, representando assim a perda potencial de umidade devido a influência da temperatura (WMO & GWP, 2016).



ocorre essencialmente nos países em desenvolvimento (Uexkull et al., 2016). Independentemente do andamento do debate donexo causal entre mudanças climáticas e conflitos violentos, diante da iminência dos riscos à segurança humana faria sentido que o Conselho de Segurança das Nações Unidas assumisse uma postura mais pró-ativa quanto ao tema (Scott & Ku, 2018; Penny, 2018).

Dada a responsabilidade primária do Conselho pela manutenção da paz e segurança em nível global, não parece coerente que o órgão fique alheio à discussão ou assuma uma postura de neutralidade, tendo em vista a dimensão que o fenômeno está a atingir (ibid.). O Conselho de Segurança dá mostras que seu envolvimento tem caráter reativo e protocolar quanto aos temas que envolvem as mudanças climáticas, muito provavelmente em decorrência da resistência de alguns de seus principais membros (Penny, 2018).

Mesmo diante deste cenário pouco participativo do Conselho de Segurança é importante sublinhar o posicionamento que o órgão adotou com a Resolução S/RES/2349/2017, em que reconheceu, de forma inédita, as alterações climáticas como fator de instabilidade para a segurança, sobretudo em função da interferência na disponibilidade dos recursos naturais na África (UNSC, 2017). A Resolução aborda a situação conflituosa existente na área de influência da Bacia do Lago Chade, região na qual está inserida a zona nordeste da Nigéria, e em seu subitem 26 reconhece que:

"... the adverse effects of climate change and ecological changes among other factors on the stability of the Region, including through water scarcity, drought, desertification, land degradation, and food insecurity, and emphasises the need for adequate risk assessments and risk management strategies by governments and the United Nations relating to these factors..." (UNSC, 2017:7)".

Portanto, a ausência de elementos quantitativos e estatísticos que comprovem a relação direta e linear da influência dos fatores ambientais em conflitos violentos, não pode continuar servindo de pretexto para descaracterizar a potencial participação dos mesmos (Salehyan, 2014). E tal apelo ganha ainda maior relevância tendo em vista os riscos à segurança humana provocados pelas alterações climáticas nos países menos desenvolvidos (IPCC, 2013). Diante do exposto, a próxima seção abordará o papel que as alterações climáticas exercem na escassez ambiental na África, bem como, seu contributo para o agravamento do conflito comunal, entre pastores e agricultores na Nigéria, populações altamente dependentes do setor primário da economia.

3. Alterações climáticas, escassez ambiental e conflito comunal na Nigéria: agricultores vs. pastores

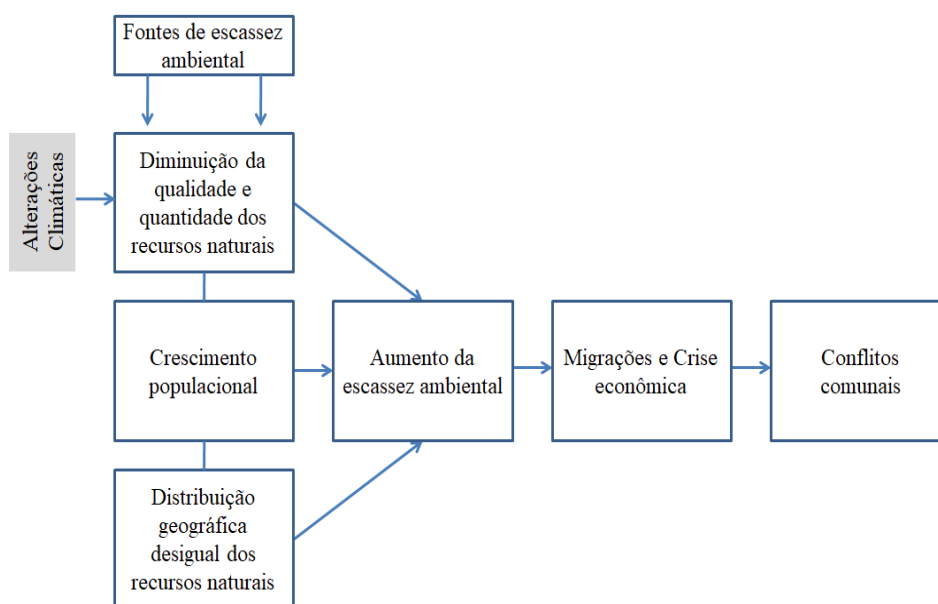
A partir do conceito de escassez ambiental proposto por Homer-Dixon (Figura 2) utiliza-se aqui a perspectiva que a diminuição na qualidade e quantidade dos recursos naturais, agravada pelas alterações climáticas, participa da cadeia de eventos que podem



influenciar nos conflitos comunais⁹ entre pastores e agricultores. Tais conflitos ocorrem em diversos países da África Subsaariana, apresentando-se como um desafio em escala nacional e regional (Gbaka, 2014), pelo que será analisado com maior detalhe o impacto causado pela ação da etnia *Fulani* na Nigéria.

A África depara-se atualmente com uma série de problemas decorrentes da degradação ambiental, sendo que nas regiões de influência do Sahel as maiores adversidades estão relacionadas à disponibilidade de água, a qual se manifesta mais visivelmente em função da seca e da desertificação, e como já mencionado, os efeitos negativos são acentuados pelas alterações climáticas (IPCC, 2013). Ademais, os países do continente africano são especialmente vulneráveis às alterações do clima por conta da baixa capacidade adaptativa e dos impactos negativos projetados para lá ocorrerem (ibid.). A escassez de recursos naturais tem provocado, por exemplo, uma série de disputas entre agricultores e pastores, visto que a manutenção dos meios de subsistência das comunidades rurais depende diretamente do acesso tais recursos (Ahmadu, 2018). É central nestes conflitos comunais a busca pela defesa dos meios materiais, luta que fica mais evidente a partir da escassez de água, a qual se reflete, dentre outras formas, através da desertificação (ibid.).

Figura 2. Influência das alterações climáticas na escassez de recursos naturais e sua relação com conflitos comunais.



Fonte: Adaptado a partir do esquema original proposto por Homer-Dixon (1994).

⁹ Conforme definição do UCDP (2016) os conflitos comunais são do tipo não estatais e ocorrem entre grupos que compartilham linhas de identidade como religião, etnia ou que pertençam a um mesmo clã ou tribo. Não são grupos permanentemente estruturados para o combate, mas às vezes se organizam para se envolver em conflitos violentos, sendo que abrangência tende a ser intraestatal. Entretanto, afirmar que a identidade comunal se refere apenas à identidade étnica ou religiosa pode dar ao termo um caráter pouco flexível, pelo que a ACCORD (2012) sublinha que a principal identificação pode ser baseada por disputas dos meios de subsistência, portanto, conflitos comunais também envolvem aqueles que ocorrem entre pastores e agricultores.



A insegurança dos meios naturais necessários à subsistência de populações rurais é premente na Nigéria (CCASTR, 2011). Está comprovado que a temperatura média na Nigéria aumentou, desde o ano 1900 até hoje, em 1.1 °C, sendo que a temperatura média mundial aumentou 0.74 °C de 1860 até os dias de hoje (Akpodiogaga-a & Odjugo, 2010). Para além, estudos realizados na metade da década de 1980 já apontavam uma tendência de seca para a Nigéria em decorrência da diminuição da incidência de chuva na parte centro-leste e norte do país (Adefolalu, 1986). Atualmente, zonas localizadas no norte da Nigéria têm enfrentado um profundo processo de desertificação (Ahmadu, 2018; Nwokeoma & Chinedu, 2017; Assibong et al., 2017), e as populações dependentes da agropecuária sofrem diretamente os efeitos, pelo que se verifica um aumento dos fluxos populacionais, sobretudo para os que vivem da pecuária, em direção ao centro do país (Freeman, 2017).

A África Ocidental, em particular a Nigéria, experimenta um aumento considerável de conflitos intraestatais desde o início dos anos 90, em que se apresenta especialmente preocupante a partir dos anos 2000 a intensificação de confrontos entre agricultores e pastores por recursos naturais, cuja escassez tende a ser agravada em função das nuances do clima (Okoli & Atelhe, 2014). Conflitos entre agricultores e pastores são comuns em quase todas as partes da Nigéria e superá-los é um grande desafio para o desenvolvimento econômico, para a segurança alimentar e para a sustentabilidade das comunidades agrárias (Ukamana et al., 2017). Como já apresentado ao longo deste ensaio, a probabilidade dos efeitos do clima interferirem em conflitos violentos depende do contexto, assim como, de aumentarem a probabilidade da ocorrência de conflitos comunais em áreas de escassez de recursos naturais (Vestby, 2018). Esse quadro é particularmente preocupante em regiões onde o governo não se faz presente, como nas áreas onde se desencadeiam conflitos entre agricultores e pastores nas terras do centro e norte da Nigéria (ibid.). Traçar linhas de causalidade entre mudanças climáticas e conflitos requer cautela, visto que não se pode aferir indistintamente que os cidadãos começam a brigar automaticamente por conta do simples aumento da temperatura (Buhaug, 2016; Odoh & Chigozie, 2012).

A literatura aponta que o conflito entre agricultores e pastores é recorrente na Nigéria e a interação entre ambos remonta a tempos antigos, com destaque para o grupo de pastores *Fulani*, cuja entrada nas áreas que atualmente formam o território nigeriano data do século XIV (Ahmadu & Ayuba, 2018). Tanto o viés religioso quanto étnico das tensões entre pastores *Fulani*, maioritariamente muçulmanos, e os agricultores, predominantemente cristãos, são importantes na determinação deste conflito comunal, exacerbado pela escassez de recursos naturais e pela desertificação (IEP, 2017). A Nigéria pode ser tido como um país dividido e os conflitos violentos intraestatais podem rapidamente configurar o conflito comunal como de dimensão étnico-religiosa, visto que os grupos étnicos usualmente apoiam sua "linhagem" na luta violenta, tendo como premissa que devem prevalecer os direitos do grupo ao qual pertencem (Akov, 2017).

Os *Fulani* são um grupo étnico pastoril e nômade com cerca de 20 milhões de pessoas que se encontram espalhados por diversos países da África Ocidental e Central (Bamidele, 2018), porém, apenas uma reduzida parcela está envolvida em ataques violentos na Nigéria (IEP, 2017). O grupo étnico *Fulani* detém 90% do rebanho do país, sendo que a pecuária responde por um terço do PIB do setor primário (Bamidele, 2018; Abbass, 2012). Problemas relacionados à escassez de água e da desertificação no Sahel



provocaram uma alteração no comportamento dos pastores nigerianos, que passaram a buscar alternativas para manutenção do seu estilo de vida em zonas mais ao centro do país (Abugu & Onuba, 2015). O quadro alarmante de desertificação que atravessa a região do Sahel tem forçado os pastores *Fulani* à conduzirem seu gado para pastagens localizadas nas porções centro e centro-leste do país, também conhecida como *Middle Belt* (ibid.). Os pastores *Fulani* transformaram as regiões centrais do país em residência permanente e não mais em morada temporária, como era comum durante os deslocamentos entre os extremos norte e sul da Nigéria, conjuntura esta que contribui para a exacerbar os conflitos com os agricultores (Akov, 2017; Abugu & Onuba, 2015; Okoli & Atelhe, 2014).

Os conflitos entre estes dois grupos decorrem da competição e luta desesperada pela sobrevivência e subsistência num ambiente marcado por insegurança e escassez de recursos naturais, situação exacerbada pelas alterações climáticas (Okoli & Atelhe, 2014; Odoh & Chigozie, 2012; Abbass, 2012). O estudo realizado por Okoli & Atelhe (2014) identificou que as mudanças climáticas agravam os cenários de disponibilidade de água (desertificação e seca), e em decorrência disso, aumentam o fluxo migratório de pastores pelo território nigeriano. É de se destacar os elevados níveis de violência que envolvem o grupo étnico *Fulani* desde o final da última década, e os dados do UCDP demonstram que este grupo étnico esteve envolvido em centenas de conflitos na Nigéria de Janeiro de 2010 até Dezembro de 2017, com 3.334 vítimas fatais. A maior parte dos ataques ocorreram em vilas do interior do país, sobretudo em quatro estados localizado no centro-leste do país (Benue, Plateau, Taraba e Nasarawa), em que se verificaram 3.085 mortes. Especificamente nesses quatro estados, os *Fulani* entraram em conflito violento com grupos de diferentes etnias, são elas: *Birom*, *Tiv*, *Agatu*, *Eggon*, *Tarok*, *Jukun*, *Irigwe*, *Mambila*, *Atakar*, *Bwatiye*.

Contudo, é importante destacar que relativamente ao número expressivo de casos de vítimas fatais por ataques violentos perpetrados pelos *Fulani*, estes atos podem ter origem e natureza muito diversa, portanto, embora a disputa por recursos naturais tenha grande importância na atualidade, esta não deve ser tomada como fator único (Chinwokwu, 2017). As atividades criminosas são diversas e podem envolver assaltos a mão armada, assassinatos, saques, sequestros, destruição de comunidades e igrejas (ibid.). A maior parte dos episódios envolvendo atos criminosos realizados pelos *Fulani*, em especial os hediondos, sequer são investigados pelas agências de segurança governamentais da Nigéria (ibid.). Ademais, os pastores dificilmente solicitam permissão para se deslocar ou permanecer em qualquer comunidade, o que na cultura local é visto como afronta suficiente para gerar sérios conflitos (Bamidele, 2018). Setores da sociedade nigeriana criticam a atuação do presidente, Muhammadu Buhari, que em função de pertencer à etnia *Fulani*, parece agir de forma conivente com atos criminosos realizados pelo grupo étnico do qual pertence (ibid.).

4. Influência do regime de chuvas na dinâmica do conflito comunal envolvendo a etnia *Fulani*

Nesta seção é apresentado, a partir de estudo de caso, de que forma a disponibilidade hídrica, fortemente marcada pelas estações do ano, relacionou-se aos eventos com mortes no conflito comunal entre pastores e agricultores em quatro estados nigerianos



(Benue, Plateau, Taraba e Nasarawa), no período compreendido por Janeiro de 2010 a Dezembro de 2017. Nestes estados, localizados na porção centro-leste do país, o regime de chuvas é marcado pela presença de duas estações distintas e bem definidas, a de chuvas ou úmida (Maio a Outubro) e a seca (Novembro a Março).

4.1. Metodologia utilizada

Como forma de abordagem do problema foi adotado o método hipotético-dedutivo a partir de estudo de caso, tomando-se como premissa critérios temporais e espaciais para a coleta, processamento e análise das informações. Recorreu-se à base de dados sobre ataques violentos no continente africano disponibilizados pelo *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP), especificamente os dados do *Georeferenced Event Dataset (GED) Global Version 19.1*¹⁰. Para fins de atendimento dos objetivos ora propostos foram selecionadas apenas as informações de conflitos violentos com mortes ocorridos na Nigéria envolvendo a etnia *Fulani*.

Relativamente ao recorte temporal determinou-se o período de Janeiro de 2010 a Dezembro de 2017 em função da escalada de eventos com mortes a partir de 2010. Contudo, é importante ressaltar que a base de dados do UCDP apresenta eventos violentos esparsos na Nigéria envolvendo a etnia *Fulani* desde os anos 1990, com aumento progressivo na frequência destes a partir dos primeiros anos do corrente século. Sendo assim, os dados indicam que o conflito não apenas consolidou-se, pelo que também alastrou-se geograficamente a partir de 2010. Quanto ao número de mortes estas foram baseadas nas melhores estimativas (*"best estimate"*)¹¹ conforme categorização do UCDP.

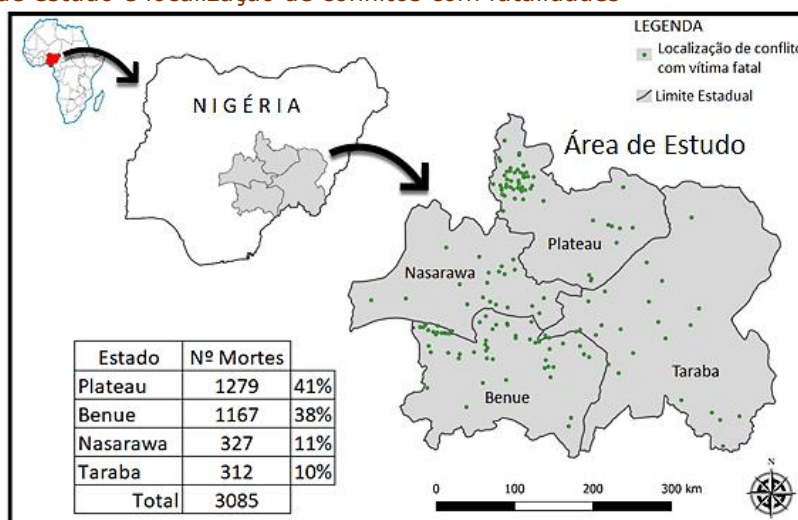
No que diz respeito ao recorte espacial foram analisados os eventos ocorridos em quatro estados na região centro-leste da Nigéria (Plateau, Benue, Taraba e Nasarawa), a "área de estudo" deste trabalho, escolha que se justifica tendo em conta que aí concentraram-se 92,5% das vítimas fatais no período (Jan-2010 a Dez-2017), ou 3.085 mortes de um total de 3.334 fatalidades (Figura 3). Para mais, a concentração dos ataques violentos nessa porção do país corrobora com as informações coletadas na literatura, pelo que se identifica uma tendência de migração do norte em direção ao centro-leste do país em busca por locais com maior disponibilidade de água e de terras com pastagens. Os eventos com fatalidades foram localizados no mapa a partir das informações de latitude e longitude fornecidas pela base de dados do UCDP. Cabe referir que houve casos em que eventos distintos envolvendo mortes ocorreram numa mesma localidade em datas diferentes ao longo do período analisado, nesses casos, as localizações dos eventos se sobrepuseram no mapa, mas que nesses casos acabaram por ser identificadas por um único ponto.

¹⁰ Disponível para download em <https://ucdp.uu.se/downloads/>. Acesso em 20/05/2019.

¹¹ Conforme *UCDP Georeferenced Event Dataset Codebook Version 19.1*, documento disponível para download em <https://ucdp.uu.se/downloads/qed/qed191.pdf>. Acesso em 20/05/2019.

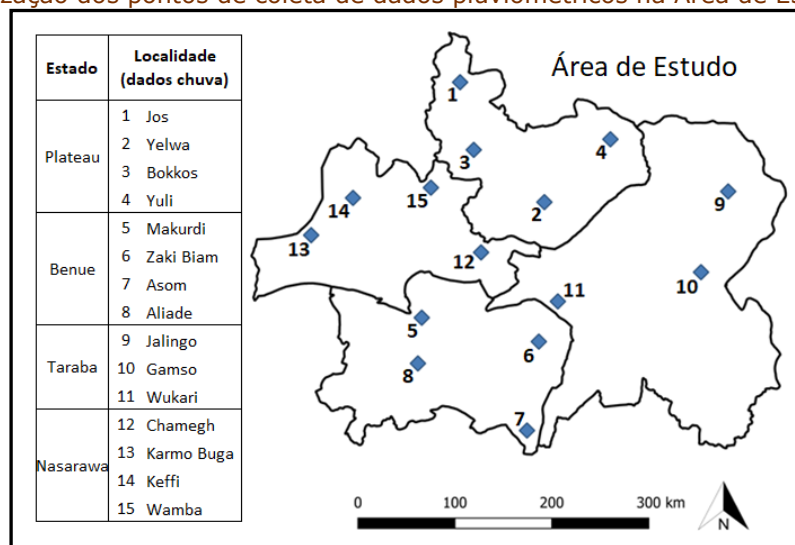


Figura 3. Área de estudo e localização de conflitos com fatalidades



Fonte: Autor

Figura 4. Localização dos pontos de coleta de dados pluviométricos na Área de Estudo.



Fonte: Autor.

Com a finalidade de verificar a existência de relação entre fatalidades com a ocorrência de chuvas, uma vez que a variação nos níveis de precipitação tem a capacidade de contribuir para maior ou menor escassez de água, foram utilizados dados mensais do acumulado de chuva, em milímetros, em 15 localidades¹², conforme Figura 4. De posse dos dados do acumulado de chuva por localidade foi feita a média pluviométrica mensal para cada um dos quatro estados nigerianos de Janeiro de 2010 a Dezembro de 2017, num total de 96 meses. Por fim, gerou-se um gráfico combinando as informações do índice pluviométrico mensal com o mês da ocorrência das fatalidades, de acordo com as Figuras 6 a 9.

¹² Dados médios de precipitação pluviométrica disponíveis em <https://www.worldweatheronline.com>. Acesso em 15/05/2019.

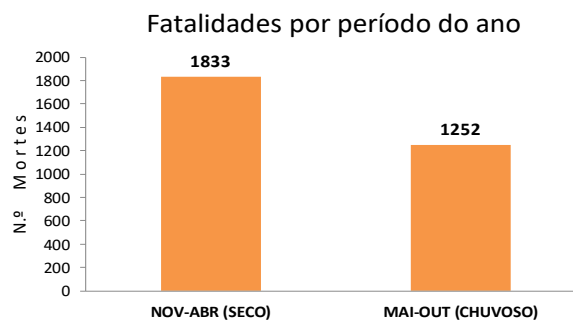


Relativamente às ferramentas utilizadas para averiguar dados e gerar produtos, foi utilizado software de análise e edição de planilhas, igualmente empregue para elaboração de gráficos e tabelas. Também se fez uso software em plataforma SIG (Sistema de Informação Geográfica) para análise de dados espaciais e produção de mapas.

4.2. Resultados

Pela análise dos dados, pode-se verificar na área de estudo, a ocorrência de um número 46,4% superior de mortes nos conflitos comunais envolvendo a etnia *Fulani* no período seco (Novembro a Abril) do que no período chuvoso (Maio a Outubro), conforme Figura 5.

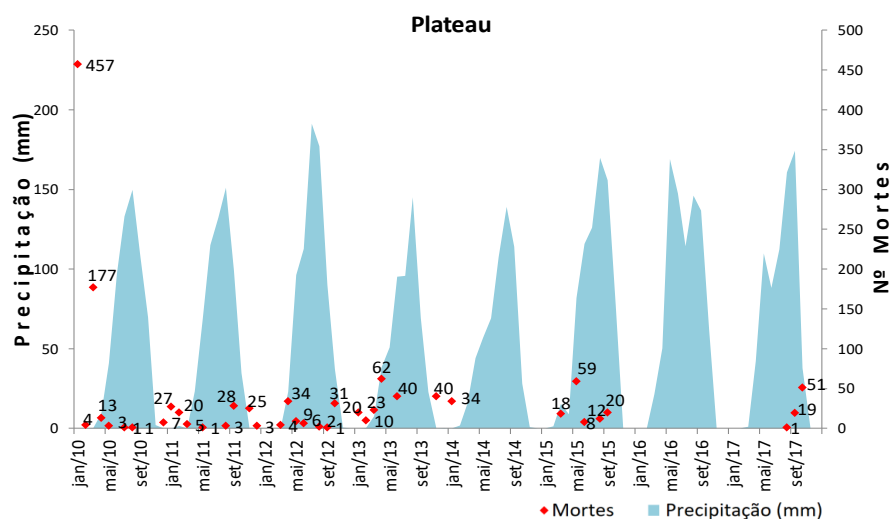
Figura 5. Distribuição das mortes por época do ano na área de estudo



Fonte: Autor

Relativamente à distribuição das mortes ao longo dos meses do ano de Janeiro de 2010 a Dezembro de 2017, buscou-se verificar a existência de relação entre maior ou menor índice de precipitação com maior ou menor número fatalidades. As Figuras 6 a 9 representam graficamente a distribuição de precipitação média mensal com número de mortes ao longo de todo período analisado em cada estado da área de estudo.

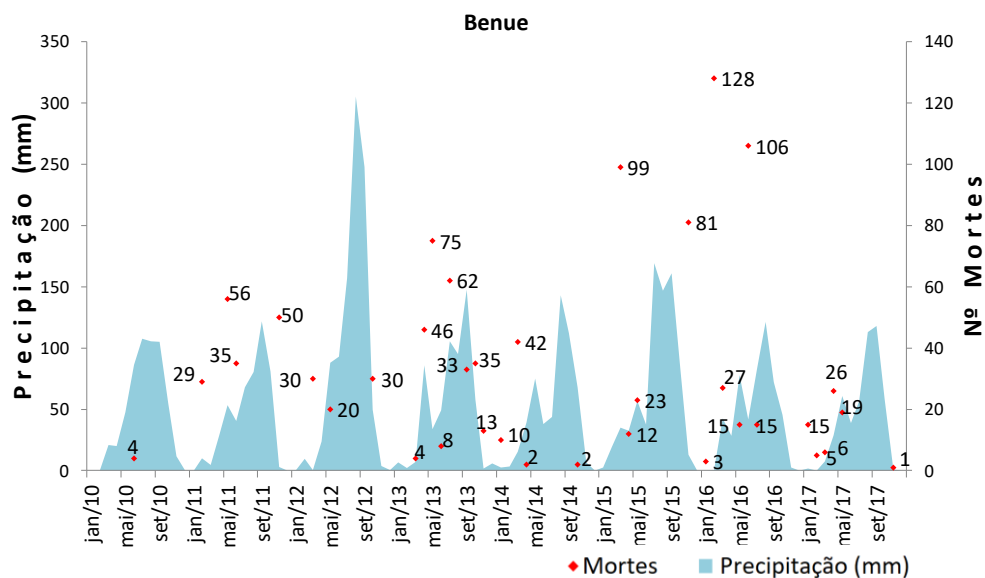
Figura 6. Relação entre fatalidades e índice pluviométrico (Plateau)



Fonte: Autor

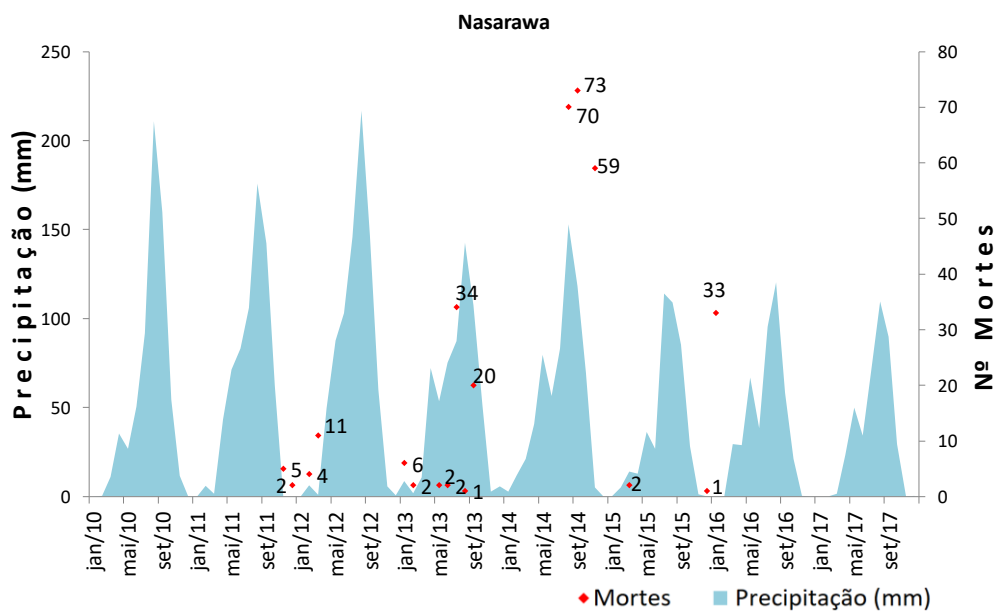


Figura 7. Relação entre fatalidades e índice pluviométrico (Benue).



Fonte: Autor

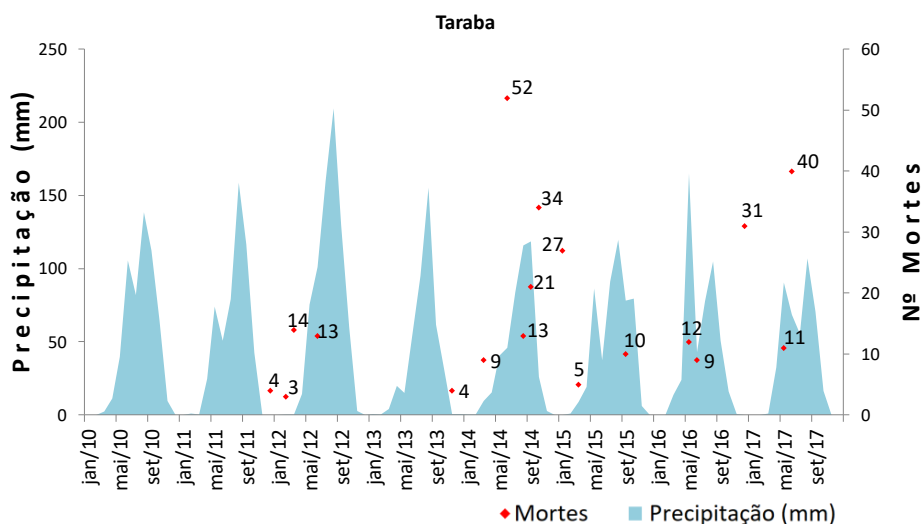
Figura 8. Relação entre fatalidades e índice pluviométrico (Nasarawa)



Fonte: Autor



Figura 9. Relação entre fatalidades e índice pluviométrico (Taraba)



Fonte: Autor

Embora seja evidenciada uma propensão maior (46,4%) de ocorrerem conflitos com mortes durante a época seca (Novembro a Abril), não é possível estabelecer uma relação de causa-efeito entre a menor ocorrência de chuvas com as fatalidades, bem como, afirmar que estes ataques ocorreram exclusivamente em função de disputa por recursos naturais. Entretanto, é importante destacar que a área de estudo está compreendida na região da Nigéria que Adefolalu (1986) já evidenciava uma menor tendência de precipitação nos meses secos, em especial nas regiões centrais do país, compreendidas pelos paralelos 7N a 9N. A análise dos dados de precipitação ao longo dos 8 anos da série (Jan 2010/Dez 2017) demonstra que nos períodos de Dezembro a Fevereiro praticamente não há qualquer ocorrência de chuvas, além do que, a precipitação anual média esteve sempre abaixo dos 1.000 mm de chuva, valor que era expectável para esta porção da Nigéria.

5. Conclusões

Para explicar a razão por detrás dos conflitos comunais é necessário buscar conhecer da forma mais ampla possível o contexto do objeto de estudo, para então, tirar conclusões, mesmo que sucintas num primeiro momento, visto que os conflitos normalmente estão envoltos por uma complexa rede de acontecimentos. No caso em tela, a revisão da literatura permitiu identificar, a partir de diversos estudos em diferentes fontes, que há piora na disponibilidade dos recursos naturais, especialmente de água e terras para agropecuária, em regiões da Nigéria. Estudos científicos têm demonstrado que as alterações climáticas desempenhem um papel importante no agravamento da seca e da desertificação, o que contribui para o deslocamento forçado de populações rurais, que oriundas do norte vão em direção ao centro-leste na expectativa de ali encontrarem recursos naturais que permitam a manutenção do seu estilo de vida. Portanto, embora as alterações climáticas não possam ser consideradas, até o momento, como elemento



que atua de forma direta e linear na origem de conflitos, os seus impactos são relevantes e sua interferência deve ser considerada nos conflitos comunais, como o que ocorre entre pastores de etnia *Fulani* e agricultores na Nigéria. Portanto, ao fim do trabalho é possível concluir que a abordagem teórica escolhida, de Homer-Dixon (1994), aplica-se adequada e satisfatoriamente à realidade do contexto investigado.

Com base na análise realizada na área de estudo durante a última seção deste trabalho, por mais que não se tenha conseguido traçar uma relação de dependência direta entre a maior ocorrência ou ausência de chuva com mortes provocadas por conflitos violentos, pelo que tampouco tinha-se esta pretensão, é possível inferir que há uma probabilidade 46,4% maior das fatalidades ocorrerem no período do ano marcado pela seca (Novembro a Maio). Portanto, as causas dessa maior propensão da ocorrência de vítimas fatais em conflitos violentos envolvendo os *Fulani* nos meses com ausência ou menor incidência de chuvas pode ser agravado com a diminuição na disponibilidade hídrica em função das alterações no clima do planeta, o que é tema para futuras investigações.

Por fim, na tentativa em contribuir na resolução do conflito comunal aqui examinado, propõe-se que, uma vez compreendido e internalizado que os impactos das alterações climáticas são um risco para a segurança humana no país, os decisores políticos da Nigéria devem considerar, vividamente, todas as alternativas de adaptação às mudanças do clima que estejam ao alcance, para além do que já está em curso. Isto é válido não somente para iniciativas apoiadas financeiramente com fundos locais, mas sobretudo, deve-se buscar mais apoio e recurso junto aos países mais desenvolvidos, para assim, ampliar os investimentos em projetos de adaptação.

Não apenas a Nigéria, mas os demais países localizados na África Subsaariana devem aumentar suas reivindicações durante as rodadas multilaterais sobre o clima, em especial no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima - CQNUMC (ou UNFCCC em inglês). Isto porque o Fundo Verde para o Clima, aprovado por todas as Partes da Convenção, deveria receber aportes financeiros anuais dos países desenvolvidos de 100 bilhões de dólares para financiar projetos de adaptação e mitigação em países pobres. Contudo, até o momento menos de 2% do total que deveria ter sido depositado ao longo desta década chegou aos cofres do Fundo.

Referências bibliográficas

Abbass, I. M. (2012). No retreat no surrender conflict for survival between *Fulani* pastoralists and farmers in northern Nigeria. In *European Scientific Journal*. Vol. 8, n.º 1.

Abugu, S. O.; Onuba, C. O. (2015). Climate change and pastoral conflicts in the middle belt and south-east Nigeria: implication on human resource of the regions. In *Global Journal of Human Resource Management*. Vol. 3, n.º 5.

ACCORD, The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (2012). Climate change and conflict: Conflict-sensitive climate change adaptation in Africa.

Adefolalu, D. O. (1986). Rainfall Trends in Nigeria. In *Theoretical and Applied Climatology*. Vol. 37.



Ahmadu, H. J. (2018). Analysis on Some Causes and Consequences of North-South Migration of *Fulani* Pastoralists in Nigeria. *In International Journal of Innovative Research & Development*. Vol. 7, n.º 3.

Ahmadu, H. J. & Ayuba, H. (2018). The role of group solidarity in conflict between farmers and *Fulani* pastoralists: A case study of Northern Nigeria. *In African Journal of Political Science and International Relations*. Vol. 12, n.º 3.

Akov, E. T. (2017). The resource-conflict debate revisited: Untangling the case of farmer-herdsman clashes in the North Central region of Nigeria. *In African Security Review*. Vol. 26, n.º 3.

Akpodiogaga-a, P.; Odjugo, O. (2010). General Overview of Climate Change Impacts in Nigeria. *In Journal of Human Ecology*. Vol. 29, n.º 1.

Assibong, P. A.; Chidozie, F.; Bakare, J. (2017). The politico-socio-economic consequences of climate change in Nigeria. *In Covenant University Conference on e-Governance in Nigeria (CUCEN2017)*.

Bamidele, S. (2018). 'Bandidos de Terras' ou 'Grileiros': conflitos sangrentos e incessantes entre pastores *Fulani* e fazendeiros locais na Nigéria. *In Revista Brasileira de Estudos Africanos*. Vol. 3, n.º 6.

Beck, U. (2016). *A sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida*. Edições 70: Lisboa.

Beck, U. (2017). *A metamorfose do mundo*. Edições 70: Lisboa.

Buhaus, H. (2016). Climate Change and Conflict: Taking Stock. *Peace Economics. In Peace Science and Public Policy*. n.º 22 (4).

Burke, M.; Hsiang, S. M.; Miguel, E. (2015). Climate and Conflict. *In Annual Review of Economics*. n.º 7.

CCASTR, Climate Change Adaptation Strategy Technical Reports (2011). Building Nigeria's Response to Climate Change (BNRCC) Project.

Chinwokwu, E. C. (2017). Glamorization of *Fulani* herdsmen's criminality and its implications on national security in Nigeria. *In Online Journal of Arts, Management and Social Sciences (OJAMSS)*. Vol.2, n.º 2.

Conca, K. & Wallace, J. (2012). Environment and peacebuilding in war-torn societies: Lessons from the UN Environment Programme's experience with post-conflict assessment. *In Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding*. Jensen, D. & Loneragan, S. (Ed.). Londres: Earthscan.

Dalby, S. (2017). Anthropocene Formations: Environmental Security, Geopolitics and Disaster. *In Theory, Culture & Society*. Vol. 34 (2-3).

Dannreuther, R. (2013). *International Security: the contemporary agenda*. 2ª Ed. Cambridge: Polity Press.

FOI, Swedish Defence Research Agency (2010). *On Connecting Climate Change with Security and Armed Conflict*. Department of Defence Analysis. Estocolmo.



Freeman, L. (2017). Environmental change, migration, and conflict in Africa: A critical examination of the interconnection. *In Journal of Environment and Development*. Sage Publications.

Gbaka, E. (2014). Managing Conflict Between Farmers and Pastoralists in Benue State, Nigeria. *In Peace Trends*. Vol. 2, n.º 3.

Homer-Dixon, T. F. (1994). Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from cases. *In International Security*, Vol. 19, n.º 1.

Idowu, D. L. (2017). Causes, consequences and resolution of environmental conflict in Nigeria. *In International Journal of Social Science and Economic Research*. Vol. 02, n.º 01.

IEP, Institute for Economics & Peace (2017). Global Terrorism Index.

IPCC (2013). The Physical Science Basis. Fifth Assessment Report.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. (2014). Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. IPCC Working Group II.

Koubi, V. (2019). Climate Change and Conflict. *In Annual Review of Political Science*. Vol. 22.

Mathews, J. T. (1989). Redefining Security. *In Foreign Affairs*. Spring 1989.

Nwokeoma, B. N. & Chinedu, A. K. (2017). Climate Variability and Consequences for Crime, Insurgency in North East Nigeria. *In Mediterranean Journal of Social Sciences*. Vol 8, n.º 3.

Odoh, S.I. & Chigozie, C. F. (2012). Climate change and conflict in Nigeria: a theoretical and empirical examination of the worsening incidence of conflict between *Fulani* herdsmen and farmers in northern Nigeria. *In Arabian Journal of Business and Management Review (OMAN Chapter)*. Vol. 2, n.º 1.

Okoli, A. C. & Atelhe, G. A. (2014). Nomads against Natives: A Political Ecology of Herder/Farmer Conflicts in Nasarawa State, Nigeria. *In American International Journal of Contemporary Research*. Vol. 4, n.º 2.

Penny, C. K. (2018). Climate change as a 'threat to international peace and security'. *In Climate Change and the UN Security Council*. Scott, S. V. & Ku, C. (Ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Raimi, L. & Jack, J. T. C. B. (2017). How does climate change pose human security risks in the Niger delta? Implication for policy makers. *In Maiduguri Journal of Arts & Social Sciences*. Vol. 14.

Salehyan, I. (2014). Climate change and conflict: Making sense of disparate findings. *In Political Geography*.

Scheffran, J.; Brzoska, M.; Kominek, J.; P. Link, M.; Schilling, J. (2012). Climate change and violent conflict. *In Science*. Vol. 336.

Scott, S. V. & Ku, C. (2018). The UN Security Council and global action on climate change. *In Climate Change and the UN Security Council*. Scott, S. V. & Ku, C. (Ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.



Sheehan, M. (2005). *International Security: An analytical survey*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute (2016). *Climate-related security risks: towards an integrated approach*. Estocolmo.

Soromenho-Marques, V. (2015). *Segurança Ambiental*. In *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Bacelar Gouveia, J. & Santos, S. Coimbra: Almedina.

Theisen, O. M.; Holtermann, H.; Buhaug, H. (2011). *Climate Wars?* In *International Security*. Vol. 36, n.º 3.

Tomé, L. (2010). *Security and security complex: operational concepts*. In JANUS.NET e-journal of International Relations, No. 1, Autumn.

UCDP, The Uppsala Conflict Data Program (2016). *Non-State Conflict Codebook*. Versão 2.5.

Uexkull, N. V.; Croicu, M., Fjelde, H.; Buhaug, H. (2016). *Civil conflict sensitivity to growing-season drought*. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America – PNAS*. n.º113 (44).

Ukamana, D. M. et al. (2017). *Livelihood issues in herdsman-farmers' conflict among farming communities in Kogi State, Nigeria*. In *African Journal of Agricultural Research*. Vol. 12, n.º 24.

UNDP, United Nations Development Programme (1994). *Human Development Report 1994*. Nova Iorque: Oxford University Press.

UNGA, United Nations General Assembly (2009). *Climate change and its possible security implications*, Report of the Secretary-General. Sixty-fourth session. A/64/350.

UNSC, United Nations Security Council (1992). S/23500. *Note by the President of the Security Council*. Nova Iorque.

UNSC, United Nations Security Council (2017). *Resolution 2349*. Adopted by the Security Council at its 7911th meeting, on 31 March 2017. Nova Iorque.

Vestby, J. (2018). *Climate, development, and conflict: Learning from the past and mapping uncertainties of the future*. Tese de doutoramento. Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Ciências Sociais. Oslo: Universidade de Oslo.

WMO, World Meteorological Organization & GWP, Global Water Partnership (2016). *Handbook of Drought Indicators and Indices*. Genebra.

WTO, World Trade Organization (2010). *World Trade Report 2010: Trade in Natural Resources*. Genebra.



UNIÃO EUROPEIA, RÚSSIA E O CASO DO MH17: UMA ANÁLISE DAS NARRATIVAS ESTRATÉGICAS (2014-2019)

Paulo Ramos

paulocamosramos@gmail.com

Mestrando em Relações Internacionais na Escola de Economia e Gestão-Universidade do Minho, Braga, Portugal e Licenciado em Ciências de Comunicação pela Universidade do Porto. Os seus interesses de investigação incluem as relações entre a UE e a NATO com os países do Leste Europeu, incluindo a Rússia.

Alena Vieira

d4215@eeg.uminho.pt

Membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) e Professora do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Portugal. É Doutorada em Ciência Política pela Universidade de Erlangen-Nuremberga (Alemanha). Foi Visiting Researcher da Finnish Institute of International Affairs, Instituto Estudos Estratégicos e Internacionais (Lisboa), e Universidade Católica de Leuven. Recebeu bolsas e *research grants* das fundações Chair Inbev-Baillet Latour; Hanns-Seidel-Stiftung; Haniel-Stiftung; Companhia di San Paulo, Riksbanken Jubileumsfond e Volkswagen-Stiftung, bem como da Fundação para Ciência e Tecnologia. O seu livro 'Russland, Belarus und die EU-Osterweiterung' foi publicado pela editora Ibidem-Verlag, e os seus artigos em revistas Europe-Asia Studies, Post-Soviet Affairs, EIOP Cambridge Review of International Affairs, International Spectator, entre outras. Alena Vieira publicou também vários *briefing papers* e relatórios para as instituições da UE e think-tanks (orcid: 0000-0002-5643-0398)

Resumo

O conflito armado que se instalou na Ucrânia, desde 2014, tem vindo a afetar a forma como os Estados envolvidos interagem e como procuram implementar determinadas narrativas num novo contexto político regional. Enquanto a Rússia tem assumido uma postura mais assertiva na sua vizinhança, através de uma narrativa que procura contrariar os valores ocidentais promovidos pela União Europeia (UE), esta última tem demonstrado alguma dificuldade em apresentar uma narrativa coerente perante os desenvolvimentos dos últimos cinco anos. Nesse sentido, este artigo propõe-se a analisar a interação UE-Rússia, utilizando como estudo de caso o incidente que envolveu a queda do avião civil MH17 da Malaysia Airlines. A perspetiva analítica combina elementos de Role Theory - que aqui se foca na interação dos Estados em função de determinadas expectativas em relação ao seu papel a nível interno (nacional) e externo (regional/internacional) - e das Narrativas Estratégicas. São exploradas diferenças entre *issue narratives* (incluindo em relação à narrativa da Bellingcat Investigation Team) *system narratives* e *identity narratives*. O argumento aqui apresentado é que a externalização da *issue narrative* da UE tem surgido de duas formas distintas - uma mais moderada, na sua postura oficial enquanto instituição; outra mais assertiva, do ponto de vista do trabalho desenvolvido pela East Stratcom Task Force (EATF). Isto acaba por criar algumas dissonâncias na forma como a União Europeia projeta a sua narrativa, e desalinhamento com a *identity narrative* da UE enquanto um *role state*.

Palavras-chave

MH-17, Role Theory; Narrativas Estratégicas; Ucrânia; União Europeia; Rússia

Como citar este artigo

Ramos, Paulo; Vieira, Alena (2019). "União Europeia, Rússia e o caso do MH17: uma análise das narrativas estratégicas (2014-2019)". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.4>

Artigo recebido em 29 de Novembro de 2018 e aceite para publicação em 22 de Maio de 2019





UNIÃO EUROPEIA, RÚSSIA E O CASO DO MH17: UMA ANÁLISE DAS NARRATIVAS ESTRATÉGICAS (2014-2019) ¹

Paulo Ramos

Alena Vieira

Introdução

O conflito armado que se vive na Ucrânia, na região de Donbass, ganhou um ímpeto renovado com o abate do avião da Malaysia Airlines que fazia a rota entre Amesterdão e Kuala Lumpur, a 17 de julho de 2014, quando este sobrevoava a zona de conflito no Leste da Ucrânia. A morte de quase 300 pessoas, a grande maioria delas europeia, levou a que os países da UE assumissem uma postura conjunta mais assertiva na busca por uma resolução do conflito armado naquela região. A postura da UE destacou-se por uma maior unidade, abrindo o caminho para sanções mais abrangentes contra a Rússia, direcionadas para setores-chave da economia russa, incluindo setor financeiro, de armamento e de energia. No entanto, o Protocolo de Minsk, assinado em Setembro de 2014 sob o auspício da OSCE, falhou em alcançar o cessar-fogo proposto no documento. O mesmo aconteceu com o Minsk II, assinado pela Ucrânia, Rússia, França e Alemanha em Fevereiro de 2015, e que procurou, sem sucesso, resolver as falhas do primeiro acordo.

Petro Poroshenko, que em 2014 se tornou novo Presidente da Ucrânia, desde cedo se mostrou decidido a recuperar os laços institucionais com a UE, ao mesmo tempo que a Rússia tem procurado implementar novas formas de destabilizar o país e fomentar a sua própria narrativa sobre os acontecimentos na Ucrânia. O seu sucessor, Volodymyr Zelensky, eleito em 2019, encontra-se na mesma posição, e mantém as mesmas aspirações. Assim, o facto de ter às suas portas um conflito que, de acordo com a ONU, já levou à morte de 13 000 pessoas, mais de 3 000 delas civis (Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2019), faz com que a política externa da UE se veja sob forte pressão mediática nos últimos anos, o que aumenta ainda mais a sua responsabilidade neste processo.

Através da análise de várias fontes secundárias e primárias, este trabalho propõe-se, assim, a analisar a evolução das narrativas da Rússia e da UE em relação à queda do MH17, que serve como caso de estudo principal neste contexto.

¹ Dossiê temático de artigos apresentados na 1ª Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz realizada na UAL a 29 e 30 de Novembro de 2018.



Enquadramento teórico

A estrutura teórica deste artigo terá como base o conceito de Role Theory. Desenvolvido no âmbito da Sociologia e da Psicologia, este quadro teórico tem sido adaptado às Relações Internacionais desde a década de 1970 (Harnisch, 2011, p.7; *cf* Walker 1987). Os papéis desempenhados por determinados atores são definidos como “posições sociais” influenciadas por expectativas internas e externas relativamente ao propósito desses atores (Thies, 2010b, p.6336; Andrews, 1975, p.529; cit em Harnisch, 2011, p.8). De acordo com Sebastian Harnisch, as expectativas (role expectations) e as perceções (role conceptions) surgem como internas (ego) e externas (alter), e podem ser alvo de contestação, já que o papel de um determinado ator pode entrar em colisão com o de outro. De acordo com Stephan Klose (2018, p.6), por exemplo, a “capacidade de um ator internacional para concretizar as suas aspirações representativas na sociedade depende tanto da sua criatividade e recursos, como das expectativas sociais de outros”. Nesse sentido, os Estados do espaço pós-Soviético têm perceções distintas do papel da UE na região, sendo que apenas alguns olham para a instituição como um poder normativo (Nitoiu, 2018, p.704). Esta breve explicação assume relevância no contexto deste artigo, já que a perceção e as expectativas do papel da UE enquanto ator internacional não são uniformes, dentro da UE ou fora da instituição - nomeadamente na Rússia, com quem entra frequentemente em rota de colisão, como é exemplo o conflito na Ucrânia (Ademmer et al., 2016; Chaban e Holland, 2014; Delcour e Wolczuk, 2018; Lucarelli, 2014).

Dirk Nabers (2011, p.82) apresenta duas formas distintas através das quais os papéis desempenhados por diferentes atores se relacionam com as suas identidades. Por um lado, o papel de um determinado ator representa o limite das ações do mesmo, o que por sua vez acaba por definir a sua identidade. Por outro lado, a representação do ator também pode ser influenciada pela sua identidade, podendo o primeiro servir como uma referência ou enquadramento para o segundo (Nabers, 2011, p.83). Isto é importante no contexto da UE, particularmente no caso do conflito na Ucrânia, devido ao que vários autores identificam como um desequilíbrio entre aquilo que é percecionado como “identidade europeia” e o que é feito em matérias de política externa.

Para além do suporte fornecido pela Role Theory enquanto abordagem teórica, este trabalho também irá utilizar as Narrativas Estratégicas, um conceito desenvolvido por Alister Miskimmon, Ben O’Loughlin e Laura Roselle (2013). Esta escolha prende-se com o facto de nos permitir compreender melhor como a comunicação (política e não só) afeta as relações entre os Estados, algo que poderá também ajudar a perceber se essa narrativa se encaixa na identidade e no papel assumido pela UE.

O conflito armado na Ucrânia ganha um destaque particular pelo confronto de interesses, discursos e identidades entre os atores envolvidos, sejam eles mais próximos da narrativa da UE ou da narrativa russa. Por esse motivo, é fundamental perceber como essas dinâmicas evoluem e afetam os atores envolvidos, sobretudo numa altura em que a Rússia procura afirmar-se como um verdadeiro ator global, e num contexto em que a UE sofre as consequências de problemas relacionados com as migrações, o *Brexit* ou a administração norte-americana liderada por Donald Trump.



UE – Ucrânia – Rússia – Um Triângulo Imperfeito

O conflito armado na Ucrânia tem atraído atenção acadêmica nos últimos anos, em virtude de se ter transformado num palco de combate, não apenas em termos militares, mas sobretudo ao nível da comunicação política. Contudo, ainda não é frequente encontrar aplicações empíricas do conceito de Narrativas Estratégicas neste contexto. Para além disso, o trabalho que tem sido desenvolvido foca-se, sobretudo, no impacto da narrativa russa, como são disso exemplo os contributos de Joanna Szostek (2017; 2018) ou Irina Khaldarova (2016). Por esse motivo, importa então perceber de que forma essa dinâmica tem sido construída do lado da UE, e que influência tem tido na consolidação do papel da organização enquanto ator internacional.

Alguns autores defendem que a UE se comportou como qualquer outro ator, perante as circunstâncias, e notaram que a reação foi rápida a vários níveis (Karolewski e Cross, 2017: 138). Também Michal Naturski e Karolina Pomorska (2017: 66) concordam com esta ideia, dizendo que o conflito armado na Ucrânia conduziu mesmo a um aumento da confiança entre os membros da UE face a um crescente desconforto nas relações com a Rússia. A clivagem entre a UE e a Rússia é, de resto, um dos aspetos mais importantes deste conflito, pelas consequências que tem não só na Ucrânia, mas também para os dois primeiros. Relativamente a essa diferença, Svante Cornell argumenta o seguinte:

"(...) the Russian sphere of influence is incompatible not only with the form of European integration envisaged by the EaP, but at a more fundamental level with the type of countries that the EU's instruments would help to create. Where European leaders want a stable neighbourhood, Russia seeks an unstable one; where Europe seeks to develop accountability, Russia undermines it. Thus, the competition between Russia and Europe is not only geopolitical; it is fundamentally ideological." (Cornell, 2014: 119)

Allister Miskimmon (2017: 164) afirma que a incongruência da narrativa da UE em relação à Ucrânia tem afetado a credibilidade internacional da instituição e dificultado o processo de afirmação enquanto ator internacional ao nível da política externa. Embora o argumento não se refira diretamente à questão do MH17, demonstra a dificuldade da UE em criar uma narrativa que possa ter recetividade não só junto da comunidade ucraniana, mas também dentro da instituição; Ucrânia representa assim "um teste para a sua narrativa identitária como pacificador regional e defensor de valores universais" (Miskimmon (2017: 161).

A ideia de que a UE tem tido um papel limitado face ao conflito ucraniano é corroborada por outros autores. Taras Kuzio, por exemplo, apresenta três fatores no sentido de comprovar esse argumento: a incapacidade de exercer uma influência assertiva ao nível das reformas internas na Ucrânia, face à ausência de uma perspetiva de integração do país na UE; a dificuldade de compreender as motivações das elites ucranianas; e a dificuldade em compreender as dinâmicas de política externa da Rússia, ao achar que o alargamento aos países de Leste não teria repercussões (Kuzio, 2017: 116-117).



As dificuldades sentidas na relação com a Ucrânia advêm, em parte, de uma relação com vários altos e baixos ao longo das últimas duas décadas. Esta ligação entre as duas partes é descrita como uma “parceria ambígua, fundada num desenho legal e institucional complexo” (Ferreira-Pereira e Vieira, 2014: 12). Para além dessa dificuldade institucional, a aproximação da Ucrânia à UE tem sido igualmente afetada por problemas internos, como a corrupção ou a falta instituições democráticas estáveis. Aliás, “a vontade das elites em explorar a dependência energética para seu próprio proveito” é vista como um dos principais motivos para a elevada dependência ucraniana vis-à-vis à Rússia (Dragneva e Wolczuk, 2016, p.694). Este aspeto faz com que “os obstáculos que a Ucrânia enfrenta no ‘caminho para a Europa’ sejam formidáveis” (Wolczuk, 2017: 287). A mesma autora, noutro artigo, destaca a ironia de, “após décadas de marginalização, a Ucrânia se ter tornado crucial para os debates sobre o futuro da Europa” (Wolczuk, 2016: 70).

Esta relação algo tumultuosa é exacerbada, como se percebe, pelo crescente afastamento da Rússia em relação à UE, e vice-versa. As relações dentro deste triângulo, pelo menos até ao início do conflito, são descritas por Vsevolod Samokhvalov (2015: 1372) como “um complexo mais ou menos homogêneo de dinâmicas de soma-zero”. O autor enumera quatro argumentos fundamentais no desenvolvimento desse processo, e que importa observar com atenção: em primeiro lugar, cada um dos atores (UE e Rússia) procura introduzir na Ucrânia práticas políticas coadunáveis com os seus próprios valores e interesses; em segundo, ao nível económico, cada um dos atores tem procurado abrir o mercado ucraniano aos seus próprios mercados no sentido de criar uma dinâmica transnacional; em terceiro, ambos os lados têm procurado atrair a Ucrânia para os seus projetos de segurança na região, um cenário em que a OTAN aparece também como ator central; por último, cada um dos dois lados tem tentado introduzir uma ideologia e percepção da história mais próxima dos seus interesses (Samokhvalov, 2015: 1372-1373).

Tudo isto leva a crer que a UE tem tido, efetivamente, várias dificuldades em assumir um papel coerente vis-à-vis à Rússia e à Ucrânia. Para além disso, o papel que desempenha nem sempre é visto de forma positiva (por outros atores). Na opinião de Bengtsson e Elgstrom (2011: 129), isto é consequência de uma performance incoerente e de elementos contraditórios no desenvolvimento - e o resultado atual - da integração europeia.

As Narrativas Estratégicas em Contexto de Conflito Armado na Ucrânia

Perante o cenário anteriormente descrito, torna-se importante explorar com maior atenção o conceito de Narrativas Estratégicas. De acordo com Miskimmon, O’Loughlin e Roselle, estas são “representações de uma sequência de eventos e identidades, uma ferramenta comunicativa através da qual os atores políticos – normalmente as elites – tentam atribuir um determinado significado ao passado, presente e futuro no sentido de alcançar objetivos políticos” (Miskimmon et al., 2013: 5). O foco nestas narrativas enquanto veículos de transmissão de ideias ou identidades é importante porque permite “ligar o espaço entre os conceitos de *hard* e *soft power*” (Roselle et al., 2014: 75), isto porque a narrativa de um determinado ator pode, por exemplo, incluir o uso de recursos militares, pelo que o estudo da comunicação e das narrativas permite estabelecer uma



ponte entre estes dois conceitos e perceber que nem sempre os limites são facilmente perceptíveis.

Um aspeto importante das Narrativas Estratégicas, sobretudo no contexto do trabalho aqui desenvolvido, é a sua divisão em três formas distintas: *issue narratives*; *identity narratives*; e *system narratives* (Miskimmon, 2017: 155). No caso das primeiras, o autor explica que se referem à forma como uma determinada narrativa se adequa a uma política, ação ou evento em particular. *Identity narratives* estão relacionadas com a identidade que um determinado ator atribui a si mesmo, e que acaba por influenciar a sua narrativa e forma de atuar no campo internacional. Por último, *system narratives* referem-se ao modo como esses mesmos atores encaram o sistema internacional moderno, o que por sua vez tem influência na forma como as narrativas são criadas e projetadas.

Alguns autores aplicam o conceito de Narrativas Estratégicas no âmbito de uma análise da propagação de *fake news* durante o conflito armado na Ucrânia (Khalдарova e Pantti, 2016). As autoras concluem que as notícias e reportagens fabricadas fazem parte de uma estratégia pré-estabelecida no sentido de “provocar uma resposta afetiva por parte do público” (Khalдарova e Pantti, 2016: 899). Isto significa que as narrativas estratégicas podem, em determinados contextos, assumir um papel desestabilizador, como se tem verificado em relação à posição da Rússia no conflito com a Ucrânia.

Um dos principais catalisadores desta “anarquia” informativa característica dos conflitos modernos foi o surgimento de novas ferramentas comunicativas, nomeadamente a *social media*. Uma das grandes inovações desta tecnologia foi o facto de “providenciar os utilizadores com a capacidade de pesquisar informação e partilhar o seu próprio conteúdo dentro das suas próprias redes” (Zeitsoff, 2017: 1972). Isto acaba por criar um ambiente mais caótico, em que a informação pode ser reproduzida e partilhada por qualquer pessoa com acesso a estas ferramentas, aumentando assim a possibilidade de propagação de *fake news* – algo extremamente comum no contexto do incidente do MH17, como veremos mais à frente. No caso do conflito entre a Rússia e a Ucrânia, isto pode ser visto como um caso em que a Internet veio aumentar o poder dos atores envolvidos para produzir desinformação (Mejias e Vokuev, 2017: 1027).

Este novo ambiente comunicativo é muitas vezes descrito como o regime da pós-verdade, isto é, um mundo em que os factos são menos importantes para moldar a opinião pública do que os apelos às emoções e crenças pessoais. Este aspeto ganha uma importância crescente se tivermos em conta que a identidade das populações é um fator central na perceção de determinadas narrativas. No caso da Ucrânia, por exemplo, Joanna Szostek (2018: 129) refere que “não deve ser surpreendente que as pessoas negoceiem o significado das notícias com referência aos seus valores e experiências”. Esta ideia está presente noutro artigo da mesma autora:

“A state may spend any amount of money on disseminating messages about itself and the world, but the results will ultimately still hinge on factors that are largely beyond its control – including the attributes of (multiple, diverse) receiving audiences and the discursive context.” (Szostek, 2017: 380).



Se as narrativas são produzidas por atores de forma a atingir determinados objetivos, essas mesmas narrativas estão suscetíveis a manipulação por parte dos atores envolvidos. Nesse sentido, é importante enquadrar o conceito de *disinformation*, ou desinformação. Este pode ser entendido como “mentiras intencionais difundidas como notícias ou formatos de documentários simulados para atingir objetivos políticos” (Bennett e Livingston, 2018: 124). A facilidade com que este tipo de informações, mal-intencionadas, circulam entre os vários meios de comunicação, faz com que seja cada vez mais difícil distinguir a informação verdadeira daquela que pretende apenas mentir ou enganar.

Alguns autores colocam a responsabilidade deste processo no fortalecimento das redes sociais como veículo de comunicação (Hannan, 2018). Isto faz com que seja fundamental analisar a evolução deste procedimento nas redes sociais, onde a difusão de conteúdos noticiosos falsos (*fake news*) é consideravelmente mais fácil e eficaz.

No caso da Ucrânia e do conflito que se desenvolveu a partir de 2014, um dos argumentos existentes é de que “a utilização da social media enfraqueceu o poder da sociedade civil ao permitir a difusão galopante da desinformação” (Mejias e Vokuev, 2017: 1028). Associado ao que se considera ser uma “quebra de confiança nas instituições democráticas de imprensa e política” (Bennett e Livingston, 2018: 127), a enorme quantidade de fontes de informação no panorama comunicativo atual faz com que a desinformação seja uma ferramenta cada vez mais viável. Olhemos para as palavras de Bennett e Livingston para uma ideia deste quadro:

“Compared to the mass media era, the current age displays a kaleidoscopic mediascape of television networks, newspapers and magazines (both online and print), YouTube, WikiLeaks, and LiveLeak content, Astroturf think tanks, radical websites spreading disinformation using journalistic formats, Twitter and Facebook among other social media, troll factories, bots, and 4chan discussion threads, among others.” (Bennett e Livingston, 2018: 129)

Isto ajuda a criar um ambiente informativo mais caótico, uma espécie de “velho-Oeste da comunicação” (Hannan, 2018: 11). Por sua vez, esse fator aumenta a possibilidade de ocorrerem “guerras de informação”, como se tem verificado na Ucrânia, onde posições distintas procuram diluir a importância da narrativa do adversário. Num dos estudos que desenvolveu junto da população ucraniana, Joanna Szostek demonstra como a maioria das pessoas que participaram no mesmo olhavam para os meios de comunicação em geral com um elevado nível de desconfiança (Szostek, 2018: 124).

Este tipo de métodos híbridos de combate (utilizando não apenas meios militares tradicionais, mas também sistemas de *information warfare*) tem sido, de resto, uma grande preocupação para a UE, sobretudo perante a atuação recente da Rússia em termos de ação externa (Wagnsson e Hellman, 2018). Estes autores propõem uma postura normativa que privilegie o apoio a atores secundários que possam contestar atitudes que identificam como incorretas, isto sem procurar ridiculizar “o outro” (Wagnsson e Hellman, 2018: 12). Esta dificuldade, dentro da UE, em encontrar uma postura adequada perante o que é geralmente entendido como uma escalada em termos



de *hybrid warfare* por parte da Rússia, demonstra a importância de aplicar o conceito de Narrativas Estratégicas. Ao compreender como este processo é montado e propagado, será no futuro mais fácil encontrar formas de lidar com o mesmo.

Por outro lado, a literatura existente sobre esta temática tem-se focado, como referido anteriormente, no impacto das narrativas russas durante o conflito armado na Ucrânia (Khaldarova e Pantii, 2016; Mejias e Vokuev, 2017; Szostek, 2017; Szostek, 2018). Uma das lacunas que este artigo pretende preencher é precisamente explicar o papel da UE nesse processo, e perceber de que forma a narrativa europeia foi evoluindo ao longo dos últimos anos.

O MH-17 e o Choque de Narrativas

A queda do avião MH17 em julho de 2014 representou um momento crucial no que diz respeito à evolução das narrativas dos atores envolvidos em relação ao conflito na Ucrânia. Por um lado, a UE teve a oportunidade de reforçar o seu papel enquanto ator relevante no terreno, já que dois dos seus membros (Holanda e Bélgica) foram afetados diretamente, e tem sido envolvidos na *Joint Investigation Team* (JIT)², equipa responsável por analisar o caso do MH17. Por outro lado, a Rússia tem procurado utilizar o incidente como prova de que o Ocidente continua a afastar o país do centro das decisões, em particular devido à recusa da participação russa na JIT (ver Tabela 1). Contudo, a postura assumida pela Rússia não foi orientada para cooperação; ao invés disto, criou-se um contexto em que a JIT tenha sido constantemente confrontada com novas versões dos acontecimentos que levaram à tragédia MH17. Nesta secção, procuramos analisar alguns pontos de viragem importantes no desenvolvimento do processo relacionado com o MH17.

No dia 18 de julho de 2014, um dia após a queda do avião MH17, autoridades ucranianas revelaram várias gravações com conversas entre separatistas ucranianos e oficiais militares russos sobre o acidente (BBC, 2014). Embora não fosse possível confirmar a veracidade das mesmas, as suspeitas levantadas desde a primeira hora tinham como ponto central a participação da Rússia na queda da aeronave. Esta situação provocou uma rápida reação por parte do governo russo, que desde logo assumiu uma postura acusatória em relação ao papel da Ucrânia no caso. Numa declaração oficial feita no mesmo dia, o Ministério de Defesa Russo assegurava que os sistemas de defesa aérea russos não estariam a operar naquela área no dia do acidente, insinuando por sua vez que existiriam na região forças ucranianas com acesso a unidades de defesa antiaérea iguais à que teria sido utilizada para abater o avião, o BUK-TELAR (Ministério da Defesa Russo, 2014).

No dia 21 de julho, o mesmo Ministério realizava uma conferência de imprensa onde acusava diretamente a Ucrânia pelo desastre, nomeadamente através de um avião de combate ucraniano, de modelo Su-25, que teria alegadamente sido avistado junto do MH17 antes da queda. De acordo com o grupo Bellingcat, todas as hipóteses levantadas por Moscovo “foram refutadas por múltiplas fontes, por vezes até mesmo pelas provas providenciadas pelo próprio governo russo” (Toler, 2018). Durante vários meses após o

² A Joint Investigation Team foi criada após a queda do MH17 em agosto de 2014, com o objetivo de liderar a investigação criminal do caso. O grupo é composto por forças policiais e judiciais dos Países Baixos, Ucrânia, Bélgica, Malásia e Austrália.



desastre, a narrativa russa dos acontecimentos foi alternando, sobretudo, entre estas duas versões: por um lado, a de que o avião teria sido abatido por um sistema BUK controlado pelo exército ucraniano; por outro lado, a teoria de que teria sido um caça ucraniano a provocar a queda do MH17.

Já em junho de 2015, uma análise da empresa estatal de armamento russa Almaz-Antey alegava que o míssil 9M38M1, utilizado para abater o MH17, não era utilizado pelas forças russas desde 1999 (Russia Today, 2015). Esta informação surge em linha com a teoria de que o míssil teria sido operado por forças ucranianas, sem que militares russos estivessem de alguma forma envolvidos no processo. Mais uma vez, o grupo de investigação Bellingcat viria a contestar esta informação, reunindo um conjunto de imagens que mostravam como as forças militares russas continuariam a utilizar o mesmo tipo de míssil descrito (Higgins, 2015). Em outubro do mesmo ano, o relatório final do Dutch Safety Board (DSB)³ concluía que o MH17 teria mesmo sido abatido por um sistema BUK fabricado na Rússia, ainda que não apresentasse conclusões definitivas sobre quem teria sido o responsável pelo disparo do mesmo (Dutch Safety Board, 2015). Estes resultados, ainda que não definitivos, voltavam a colocar o governo russo debaixo de fogo. Mais uma vez, a narrativa de Moscovo era de negação, procurando passar a mensagem de que o Ocidente estaria a tentar incriminar a Rússia sem provas suficientes (vf. Tabela 1).

Neste contexto, os anos que se seguiram ao incidente ficaram marcados por uma batalha narrativa em que os resultados levantados pelo DSB ou pela JIT eram rapidamente desmentidos por responsáveis russos, que procuravam alimentar várias teorias acerca da queda do avião, com particular destaque para as duas anteriormente referidas. Em setembro de 2016, por exemplo, o Ministério de Defesa Russo apresentava imagens de radar que mostravam a alegada presença de sistemas de defesa aérea ucranianos na região onde o MH17 tinha caído, mas já sem referência à presença de aviões militares ucranianos perto do MH17, em contradição com o que havia sido dito dois anos antes, na conferência de imprensa de 21 de julho de 2014 (Higgins, 2016).

Verifica-se, portanto, que a postura da Rússia ao longo de todo o processo tem variado, demonstrando uma inconsistência grave na sua dimensão de *issue narrative* – nomeadamente no que diz respeito à sua preocupação com a questão do míssil BUK que abateu o MH17 e os detalhes que envolveram o seu processo de produção e o transporte para território ucraniano. Além disto, na dimensão de *identity narrative*, podemos enquadrar a postura russa, no contexto da Role Theory, como um *ego state* – sobretudo no contexto da sua posição contestatória em relação ao trabalho do JIT, atribuição da responsabilidade à Ucrânia, e a crítica da UE bem como do Ocidente pelo apoio incondicional à Ucrânia (Telegraph 2014, vf Tabela 1).

Ainda que o caso tenha perdido alguma atenção mediática desde então, o relatório da JIT, de maio de 2018, voltou a colocar as atenções sobre o alegado papel da Rússia. Olhemos para uma das principais conclusões:

"Today, the JIT has concluded that the BUK-TELAR which was used to shoot down flight MH17 originated from the 53rd Anti-Aircraft

³ O Dutch Safety Board foi convidado a participar na investigação criminal do caso MH17 pelo National Bureau of Air Accidents Investigation of Ukraine.



Missile Brigade of the Russian armed forces. This observation raises questions, such as the question whether the Brigade itself was actively involved in the downing of flight MH17 on 17 July 2014. An important question, which the JIT is still investigating.” (Joint Investigation Team, 2018)

De acordo com o argumento apresentado, as forças militares russas teriam tido um envolvimento direto no transporte do sistema utilizado para abater o MH17, uma narrativa corroborada pela equipa do Bellinccat. A narrativa russa, por outro lado, continua a ser de negação em relação a qualquer tipo de envolvimento no caso, reforçando (recentemente) a postura acusatória em relação à Ucrânia. Em Setembro de 2018, o exército russo anunciava que o míssil utilizado para abater o MH17 pertenceria aos militares ucranianos, tendo saído de território russo em 1986 (Vasilyeva, 2018).

Em 19 de junho de 2019, a JIT anunciou que serão instaurados processos penais nos Países Baixos contra quatro pessoas responsáveis pela tragédia do voo MH17.

A East Stratcom Task Force e a resposta da UE

A tradicional dificuldade da UE em agir a uma só voz em relação à Ucrânia tem sido aumentada, nos últimos anos, pelas crescentes campanhas de descredibilização e desinformação, promovidas em larga escala no contexto do conflito por meios de comunicação de influência russa ou pelo próprio Kremlin. Este aspeto ganha particular relevância perante a incapacidade da UE em impedir que os seus membros tenham, por vezes, posições distintas ou até contraditórias entre si (Karolewski e Cross, 2017: 148). Apesar disso, a queda do MH17 veio impulsionar, inicialmente, uma maior coesão na postura da UE perante a Rússia, sobretudo através do endurecimento das sanções impostas a Moscovo e da maior assertividade de alguns atores anteriormente reticentes em hostilizar a Rússia, com particular destaque para o caso da Alemanha. Esta alteração, provocada pela morte de cidadãos europeus, permitiu à UE atribuir-se uma narrativa própria enquanto ator proeminente na região, cujo papel é fundamental para a resolução do conflito, assumindo o seu papel enquanto *role state* perante o envolvimento russo. A narrativa estratégica da UE destaca-se pelo reconhecimento que a Rússia esteja envolvido no conflito armado na Ucrânia, e apelos à Rússia para assumir a sua reponsabilidade em relação à tragédia do MH17 (e.g., Alta Representante, 2018, 2019).

No entanto, em particular no início, a UE procurou afastar-se da ‘guerra das narrativas’ relativamente ao curso dos acontecimentos que levaram à queda do MH17, sem acompanhar as alterações na narrativa russa, ou destacar a incoerência grave desta narrativa, no seu discurso oficial. Eventualmente, isto fez com que a narrativa estratégica russa mantivesse a sua projeção, algo que foi adicionalmente reforçado pela surpreendente posição de Mahathir Mohamad, Premier-Ministro de Malásia, que em Junho 2019, contrariamente à posição do governo anterior, desafiou as conclusões da JIT ao declarar que esta última não tem provas do envolvimento russo na tragédia. A postura da EU - que se centrou no apoio ao trabalho da EIC/JIT, considerado “essencial” e conduzido “com independência, profissionalismo e isenção” (Alta Representante, 2018) - não foi mais longe do que isso, acabando por enfraquecer a dimensão de *issue narrative* da narrativa estratégica da UE, criando um desalinhamento com a sua *identity narrative*



de um ator investido na promoção e defesa dos Direitos Humanos, valores, e capaz de contribuir para resolução de um conflito armado, em linha com a atuação de um *role state* (vf Tabela 1).

A principal forma que a UE encontrou para combater as campanhas de desinformação russas foi a criação, em 2015, da East Stratcom Task Force (ESTF), uma equipa com o objetivo de monitorizar e documentar as narrativas de desinformação que estejam de alguma forma ligadas ao Estado russo ou a grupos de media ligados ao mesmo a atuar na região do Leste Europeu. Nas suas conclusões de março de 2015, o Conselho Europeu reiterava a “necessidade de enfrentar as contínuas campanhas de desinformação russas” (Conselho Europeu, 2015), o que levou à elaboração de um Plano de Ação, apresentado em junho desse mesmo ano. A importância que a UE atribui à ESTF revela-se na apreciação do seu trabalho, que consiste na sistematização de 4500 casos de desinformação russa pelo Conselho em 2018, e a triplicação do orçamento da ESTF em 2019, em relação ao de 2018 (EEAS 2018). No entanto, a posição da ESTF “não pode ser considerada a posição oficial da EU” (EEAS 2018).

Através de uma publicação semanal intitulada *Disinformation Review* e do seu website *EUvsDisinfo*, a ESTF procura analisar notícias falsas ou enviesadas a favor da posição oficial do Kremlin. Ao contrário da UE, a ESTF adota uma postura muito mais crítica em relação ao papel da Rússia no conflito armado na Ucrânia. No caso do MH17, o trabalho desenvolvido resultou na publicação de vários artigos que, na generalidade, apontam a Rússia como a responsável pelo encobrimento da verdadeira causa e dos culpados pela queda do avião, com ‘nove ondas’ de desinformação russa direcionada para o caso de MH17 a serem enunciadas num dos exemplos analisados (EUvsDisinfo 2017). Num outro artigo referente a esta matéria, a equipa defende que “as autoridades russas têm conduzido, em conjunto com os media, uma campanha de desinformação que controlam de forma direta e indireta com o objetivo de encobrir a verdade sobre quem abateu o voo MH17 da Malaysian Airlines no Leste da Ucrânia” (EUvsDisinfo, 2018). Um artigo mais recente apresenta uma análise cronológica do que se define como “cinco anos de campanhas de desinformação pró-Kremlin” (EUvsDisinfo2019). Isto demonstra que a ESTF vê a Rússia não só como “inimiga” da investigação sobre o MH17, mas também como um obstáculo aos próprios valores da UE.

Se compararmos esta posição com a de um certo afastamento oficial da EU em relação a estas campanhas de desinformação, percebemos que existe uma dissonância na narrativa estratégica da UE, com uma posição mais ponderada e que procura manter uma linha de diálogo aberta com a Rússia; e outra mais assertiva, que identifica claramente a Rússia como um ator antagónico – posição da ESTF. Esta última apresenta um melhor alinhamento entre a *issue narrative* e *identity narrative* da UE enquanto um ator normativo na linha de um *role state*, mas não é aceite como narrativa estratégica oficial da UE.

Conclusões

O conflito armado que despoletou na Ucrânia em 2014, tem-se revelado um obstáculo difícil de ultrapassar para a UE em matéria de política externa e projeção internacional. A tragédia do voo MH17 serve com o exemplo mais claro deste conflito como um palco de combate, não apenas em termos militares, mas sobretudo ao nível da comunicação política.



No caso da Rússia, a resposta ao incidente tem variado entre um foco na *issue narrative* – nomeadamente no que diz respeito à sua preocupação com a questão do míssil BUK que abateu o MH17 e os detalhes que envolveram o seu processo de produção e o transporte para território ucraniano; e numa *identity narrative* que podemos enquadrar, no contexto da Role Theory, como um *ego state* – sobretudo no contexto da sua posição constestatória em relação ao trabalho do JIT. As dimensões narrativas apresentadas revelam-se pouco consistentes, e desalinhas entre si, mas acabam por resultar na criação de um desafio sério para a projeção da própria narrativa da UE, que inicialmente procurou afastar-se dessa guerra de narrativas.

Após a análise aqui apresentada, verificamos que esse afastamento dificultou a projeção de uma narrativa mais assertiva, de forma oficial, ocorrendo uma espécie de “outsourcing” da resposta para os Estados-membros e a JIT. A resposta mais clara surge como resultado do trabalho desenvolvido pela ESTF e pela campanha “EU vs. Desinfo”, ainda que esta raramente seja incorporada na posição da UE enquanto instituição. A dissonância que resulta desta posição da EU acaba por enfraquecer a dimensão de *issue narrative*, da sua narrativa estratégica, criando ainda incongruência com a sua *identity narrative* de um ator investido na promoção e defesa dos Direitos Humanos, valores, e capaz de contribuir para a paz na região. Podemos concluir que a UE, embora tenha procurado manter a sua *identity narrative* enquanto *role state* na região, tem tido dificuldade em combater as constantes campanhas de desinformação levadas a cabo pela Rússia no contexto da queda do MH17. A aspiração de manter a sua *identity narrative* acabou por não se traduzir na projeção de uma narrativa consistente e suficientemente forte por parte da instituição, tendo servido como uma espécie de “campo de testes” para a projeção de novas campanhas de desinformação.

Tabela 1. As narrativas estratégicas russas e UE em relação ao MH 17: *identity, system, issue*

	Identity/identidade	System/Sistema	Issue/Questão (MH17)
Rússia	- Narrativa de um <i>ego state</i> - Tentativas ocidentais de representar a Rússia como ‘culpado’ e ‘inimigo’ – exclusão da Rússia pelo Ocidente/UE e não-aceitação da Rússia enquanto Ator Global;	- Confrontação entre a Rússia e o Ocidente na Europa - UE/Ocidente deve aceitar Rússia enquanto <i>ego state</i>, para o bem da estabilidade regional	- Responsabilidade pela tragédia: ucraniana; - Crítica do apoio incondicional ocidental à Ucrânia, tanto em relação MH17 como conflito armado
UE	- Narrativa de um <i>role state</i> - Ator com aspirações de encontrar solução para conflitos regionais - Governação com base nos princípios da democracia e direitos humanos o poder do exemplo da UE (apesar do Brexit)	- Princípios da democracia e Direitos Humanos - Pragmatismo aliado aos princípios (principled pragmatism);	- Responsabilidade pela tragédia: russa, deve ser assumida pela Rússia - Envolvimento da Rússia no conflito armado na Ucrânia: Rússia enquanto Problema e não Parceiro Estratégico ***- STRATCOM: Rússia enquanto ator responsável pela desinformação propositada e que desafia os valores da UE

Fonte: Tabela elaborada pelos autores, com base no contributo de Miskimmon (2017).



Referências bibliográficas

Ademmer, E., Delcour, L. e Wolczuk, K. (2016). "Beyond geopolitics: exploring the impact of the EU and Russia in the 'contested neighborhood'". In *Eurasian Geography and Economics* 57(1), pp. 1-18.

Alta Representante da UE (2018). *Declaração da Alta Representante, Federica Mogherini, em nome da UE, por ocasião do terceiro aniversário do abate do voo MH17 da Malaysian Airlines*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/07/17/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-occasion-of-the-fourth-anniversary-of-the-downing-of-malaysian-airlines-flight-mh17/> (visitado em: 21 agosto 2019).

BBC (2014). "MH17 crash: Ukraine releases alleged intercepts". In *British Broadcasting Corporation*, 18 de julho. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-28362872> (visitado em: 12 outubro 2018).

Bengtsson, R. e Elgstrom, O. (2011). "«Reconsidering the European Union's roles in international relations»" in Harnisch, S., Frank, C. e Maull, H. (eds) *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*. Oxford: Routledge, pp. 113-129.

Bennett, W. L. e Livingston, S. (2018). "The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions". In *European Journal of Communication* 33(2), pp. 122-139.

Chaban, N. e Holland, M. (2014). "Introduction: The Evolution of EU Perceptions: From Single Studies to Systematic Research". In Chaban, N. e Holland, M. (eds) *Communicating Europe in Times of Crisis: External Perceptions of the European Union*. Reino Unido: Palgrave Macmillan, pp. 1-23.

Cornell, S. E. (2014). "Underestimating yourself: the EU and the political realities of the eastern neighbourhood". In *European View* 13, pp. 115-123.

Delcour, L. e Wolczuk, K. (2018). "Well-Meaning but Ineffective? Perceptions of the EU's Role as a Security Actor in the South Caucasus". In *European Foreign Affairs Review* 23(1), pp. 41-60.

Dragneva, R. e Wolczuk, K. (2016). "Between Independence and Integration: Ukraine's Relations with Russia". In *Europe-Asia Studies* 68(4), pp. 678-698.

Dutch Safety Board (2015). *Crash of Malaysia Airlines flight MH17*, outubro de 2015, Haia. Disponível em: <https://www.onderzoeksraad.nl/en/page/3546/crash-mh17-17-july-2014> (Visitado em: 14 de outubro de 2018).

Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2019). *Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2018 to 15 February 2019*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16Nov2018-15Feb2019.pdf> (Visitado em: 21 de julho de 2019).

EUvsDisinfo (2017). *Time for the ninth MH17 disinformation round*. Disponível em : <https://euvsdisinfo.eu/time-for-the-ninth-mh17-disinformation-round/> (Visitado em: 14 de agosto de 2019).



EuvsDisinfo (2018). *MH17: Time is running out for disinformation*. Disponível em: <https://euvsdisinfo.eu/mh17-time-is-running-out-for-disinformation/> (visitado em: 21 de julho de 2019).

EuvsDisinfo (2019). *Tracing Five Years of Pro-Kremlin Disinformation about MH17*. Disponível em: <https://euvsdisinfo.eu/tracing-five-years-of-pro-kremlin-disinformation-about-mh17/> (visitado em: 21 de agosto de 2019).

Ferreira-Pereira, Laura C., e Alena Vieira (2015). "Ukraine in the European Union's Partnership Policy: A Case of Institutionalized Ambiguity". In *European Politics and Society* 16(2): pp. 143-158.

Hannan, J. (2018). "Trolling ourselves to death? Social media and post-truth politics". In *European Journal of Communication* 33(2), pp. 1-13.

Harnisch, S. (2011). "Role Theory: Operationalization of key concepts". In Harnisch, S., Frank, C. e Maull, H. (eds) *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*. Oxford: Routledge, pp. 7-15.

Higgins, E. (2015). "Evidence the Russian Military Supplied the Type of Missile Used to Shoot Down MH17". In *Bellingcat*, 3 de junho. Disponível em: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2015/06/03/evidence-the-russian-military-supplied-the-type-of-missile-used-to-shoot-down-mh17/comment-page-1/> (Visitado em: 13 de outubro de 2018).

Higgins, E. (2016). "The Russian Defense Ministry Presents Evidence They Faked Their Previous MH17 Evidence". In *Bellingcat*, 26 de setembro. Disponível em: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2016/09/26/russian-defence-ministry-presents-evidence-faked-previous-mh17-evidence/> (Visitado em: 13 de outubro de 2018).

Joint Investigation Team (2018). "JIT MH17 Press Meeting", 24 de maio, Utrecht. Disponível em: <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-vliegramp/persbijeenkomst-24/narrative-conference/> (Visitado em: 14 de outubro de 2018).

Karolewski, I. P. e Cross, M. K. (2017). "The EU's Power in the Russia-Ukraine Crisis: Enabled or Constrained?". In *JCMS* 55(1), pp. 137-152.

Khaldarova, I. (2016). "Strategic Narratives of the Ukraine Conflict Projected for Domestic and International Audiences by Russian TV Channels". In Pantti, M. (Ed.). *Media and the Ukraine Crisis: Hybrid Practices and Narratives of Conflict*. New York: Peter Lang, pp. 124-138.

Khaldarova, I. e Pantti, M. (2016). "Fake News: The narrative battle over the Ukrainian conflict". In *Journalism Practice* 10(7), pp. 981-901.

Klose, S. (2018). "The emergence and evolution of an external actor's regional role: An interactionist role theory perspective". In *Cooperation and Conflict*, pp. 1-16.

Kuzio, T. (2017). "Ukraine between a Constrained EU and Assertive Russia". In *JCMS* 55(1), pp. 103-120.

Lucarelli, S. (2014). "The EU's Leadership in Global Governance: Perceptions from the others". In Chaban, N. e Holland, M. (eds). *Communicating Europe in Times of Crisis: External Perceptions of the European Union*. Palgrave Macmillan, pp. 45-64.



Mejias, U. A. e Vokuev, N. E. (2017). "Disinformation and the media: the case of Russia and Ukraine". In *Media, Culture & Society* 39(7), pp. 1027-1043.

Ministério da Defesa Russo (2014). "Official statement from the Russian Defense Ministry in connection with Boeing 777 crash", 18 de julho, Moscovo. Disponível em: <https://www.globalresearch.ca/mh-17-crash-in-ukraine-official-statement-from-russian-defense-ministry/5392000> (Visitado em: 12 outubro 2018).

Miskimmon, A., O'Loughlin, B. e Roselle, L. (2013). *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order*. New York: Routledge.

Miskimmon, A. (2017). "Strategic narratives of EU foreign policy and the European Neighbourhood Policy". In Schumacher, T., Marchetti, A. e Demmelhuber, T. (eds). *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Oxford: Routledge, pp. 153-166.

Nabers, D. (2011). "Identity and role change in international politics". In Chaban, N. e Holland, M. (eds). *Communicating Europe in Times of Crisis: External Perceptions of the European Union*. Palgrave Macmillan, p. 74-92.

Natorski, M. e Pomorska, K. (2017). "Trust and Decision-making in Times of Crisis: The EU's Response to the Events in Ukraine". In *JCMS* 55(1), pp. 54-70.

Nitoiu, C. (2018). "The European Union's 'Ideal Self' in the Post-Soviet Space". In *Europe-Asia Studies* 70(5), pp. 692-710.

Roselle, L., Miskimmon, A. e O'Loughlin, B. (2014). "Strategic Narrative: A New Means to Understand Soft Power". In *Media, War & Conflict* 7 (1), pp. 70-84.

Samokhvalov, V. (2015). "Ukraine between Russia and the European Union: Triangle Revisited". In *Europe-Asia Studies* 67(9), pp. 1371-1393.

Swimelar, S. (2017). "Deploying images of enemy bodies: US image warfare and strategic narratives". In *Media, War & Conflict* 11(2), pp. 179-203.

Szostek, J. (2017). "The Power and Limits of Russia's Strategic Narrative in Ukraine: The Role of Linkage". In *Perspectives on Politics* 15(2), pp. 379-395.

Szostek, J. (2018). "Nothing is True? The credibility of News and Conflicting Narratives during 'Information War' in Ukraine". In *The International Journal of Press/Politics* 23(1), pp. 116-135.

Telegraph (2014). *MH17 plane crash: Russia's UN ambassador accuses the world of taking Ukraine's side*, Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/10977407/MH17-plane-crash-Russias-UN-ambassador-accuses-the-world-of-taking-Ukraines-side.htm> (Visitado em: 21 de agosto de 2018).

Russia Today (2015). "MH17 likely downed by old BUK-M1 missile system not used by Russia – manufacturer". In *Russia Today*, 3 de junho. Disponível em: <https://www.rt.com/news/264421-buk-missile-manufacturer-investigation/> (Visitado em: 13 de outubro de 2018).

Toler, A. (2018). "The Kremlin's Shifting, Self-Contradicting Narratives on MH17", *Bellingcat*, 5 de janeiro. Disponível em: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2018/01/05/kremlins-shifting-self-contradicting-narratives-mh17/> (Visitado em: 13 de outubro de 2018).



Wagnsson, C. e Hellman, M. (2018). "Normative Power Europe Caving In EU under Pressure of Russian Information Warfare". In *JCMS* 56(5), pp. 1161-1177.

Walker, S. G. (1987). "Role Theory and the Origins of Foreign Policy in New Directions in the Study of Foreign Policy". Edited by Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, and James N. Rosenau, 269-284. London: HarperCollins.

Wolczuk, K. (2016). "Ukraine and Europe: Reshuffling the borders of order". In *Thesis Eleven* 136(1), pp. 54-73.

Wolczuk, K. (2017). "Ukraine in the European Neighbourhood Policy" in Schumacher, T., Marchetti, A. e Demmelhuber, T. (eds) *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Oxford: Routledge, pp. 279-288.

Vasilyeva, N. (2018). "Russia: Missile that shot down flight MH17 was Ukrainian". In *Associated Press*, 17 de setembro. Disponível em: <https://www.apnews.com/f53b42ce3aab44308730eb2d89c9e545> (Visitado em: 13 de outubro de 2018).

Zeitsoff, T. (2017). "How Social Media is Changing Conflict". In *Journal of Conflict Resolution* 61(9), pp. 1970-1991.

ASSEMBLAGES GLOBAIS DE SEGURANÇA: MAPEANDO O CAMPO

Jovana Jezdimirovic Ranito

jovanaranito@gmail.com

Investigadora Pós-Doutoramento na Universidade do Porto e Examinadora Externa do Programa Diploma em Política Global da *International Baccalaureate Organization*. É doutorada em política internacional e resolução de conflitos pela Universidade de Coimbra. A sua área de especialização inclui governança da segurança privada, regulamentação de empresas de segurança privada e dinâmica entre forças militares e de segurança pública e privada. A sua publicação mais recente é *Regulating US Private Security Contractors*, publicada em 2019 pela *Palgrave Macmillan*

Resumo

O conceito de *assemblages* globais de segurança (os conjuntos de segurança global, com uma década de existência, têm sido uma ferramenta útil para explicar grande parte da colaboração securitária atípica entre entidades públicas e privadas, melhorando bastante a nossa compreensão da colaboração entre forças de segurança públicas e privadas, que até então eram vistas principalmente através do paradigma civil-militar. Através da expansão de cenários onde se observaram as forças de segurança privadas (de forma a incluir ambientes não considerados em guerra ou em paz, mas num plano intermédio), as *assemblages* globais de segurança demonstraram, em inúmeras ocasiões, ser exemplos em que a cooperação entre forças públicas e privadas pode contribuir para a melhoria do ambiente de segurança global. Assim, até onde podemos alargar esse conceito? As entidades privadas operam em vários locais e contextos, e o conceito pode ser uma ferramenta limitada para entender o seu contributo para alcançar um ambiente mais estável. Foi definido para ser usado em ambientes pacíficos, mas será possível alarga-lo a ambientes instáveis, em cenários de segurança imprevisíveis? Este artigo analisa a forma como o conceito foi usado e aplicado até o momento, o contexto em que pode ser e foi aplicado e traça as limitações à sua utilização.

Palavras-chave

Assemblages globais de segurança; segurança privada; conflito; relações civis-militares; relações público-privadas.

Como citar este artigo

Ranito, Jovana Jezdimirovic (2019). "Assemblages globais de segurança: mapeando o campo". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.5>

Artigo recebido em 29 de Novembro de 2018 e aceite para publicação em 17 de Maio de 2019





ASSEMBLAGES GLOBAIS DE SEGURANÇA: MAPEANDO O CAMPO^{1 2}

Jovana Jezdimirovic Ranito

O conceito de *assemblages* globais de segurança surgiu como uma resposta à longa busca por uma estrutura adequada sob a qual a cooperação e a dinâmica entre atores públicos e privados que prestam serviços de segurança possam ser estudadas. A forte reintrodução do uso da segurança privada nas principais políticas dos estados desde o início do século, além da sua crescente utilização pelo setor privado, causou sérias dificuldades no estudo da dinâmica entre os novos atores e respectivas interações com forças e/ou instituições estatais. A primeira vaga da literatura procurou referências históricas sobre como abordar esses novos atores e encontrou terreno fértil na comparação com mercenários após alguns dos incidentes mais graves causados por essas forças com contratos governamentais (Fidler, 2007; Pelton, 2007; Singer, 2004). A forma predominantemente desconhecida (para o público em geral) como são utilizadas, as regras do seu envolvimento e as estruturas legais e institucionais limitadas sob as quais esses novos atores seriam categorizados causaram problemas na nossa compreensão (Silverstein, 1997; Brooks, 2000; Singer, 2003; Kinsey, 2005; Krahmann, 2005a). O mal-entendido da evolução do setor da segurança privada - e a percepção do público em geral de que são mercenários - foi o principal desafio enfrentado nos primeiros anos. Por um lado, Silverstein (1997), Brooks (2000) e Singer (2003) contribuíram ao esclarecer a indústria e os novos contextos nos quais são utilizados. Por outro lado, Kinsey (2005) e Krahmann (2005a) destacaram o quadro jurídico inadequado para lidar com o setor da segurança privada, em vez de com mercenários.

A literatura sobre governança de segurança abordou aspectos da inclusão de atores não estatais (e particularmente empresas de segurança privadas) na estrutura institucional (Bryden & Caparini, 2006; Bures & Carrapico, 2017; Krahmann, 2010). No entanto, poucas opções estavam disponíveis para observar a dinâmica cotidiana entre os agentes de segurança estatais e privados. Certamente, a questão mais problemática para os acadêmicos foi a abordagem usada para realizá-la após o alargamento do uso da segurança privada a operações de estabilidade em situações de pós-conflito. Avant (2004, 2005) abordou a questão do intercâmbio de poder ao analisar, em termos de

¹ A tradução deste artigo foi co-financiada pelo Instituto Camões no âmbito do projeto da Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz. Texto traduzido por Carolina Peralta.

² Dossiê temático de artigos apresentados na 1ª Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz realizada na UAL a 29 e 30 de Novembro de 2018.



eficácia no terreno e no processo de tomada de decisão, como o poder relacionado com decisões de segurança previamente monopolizadas pelos estados foi influenciado pelas empresas de segurança privadas que para eles trabalham. A autora reconheceu dificuldades no recurso a qualquer abordagem de RI em questões associadas a empresas de segurança privada, uma vez que esses atores e interações representam novas realidades que nunca vimos antes (Avant, 2006). Outra abordagem frequentemente usada para analisar a cooperação entre forças de segurança privadas e instituições estatais é através das relações/cooperação civis-militares. Desde a análise da forma como trabalham juntas no terreno e os problemas que enfrentam devido às diversas culturas de onde provêm (Bruneau, 2011; Herbst, 2007; Holmqvist, 2005), até encarando-a como uma questão de governança ou procurando respostas dentro das teorias das redes (Avant, 2016; Krahmann, 2016), os estudiosos têm sentido dificuldade em aplicar o conhecimento do terreno às estruturas existentes.

Nesses contextos, havia a necessidade de outra abordagem que facilitasse o estudo da segurança militar terceirizada (por alguns estados), e que também alargasse a análise dos serviços de segurança comerciais prestados globalmente que vinculavam instituições estatais e atores privados. Em 2009, Abrahamsen e Williams propuseram uma nova ferramenta para estudar o impacto e as relações entre empresas privadas de segurança e atores estatais, relacionado com a utilização comercial da segurança. As *assemblages* globais de segurança propuseram examinar como, na prática, as empresas de segurança privadas podem afetar os cenários de segurança no terreno. A maior inovação foi a possibilidade de observar de perto a dinâmica entre atores públicos e privados e a concentração nos dados empíricos.

Dez anos decorridos desde a sua introdução, aqui o foco é sobre a utilidade desse conceito até agora. A contribuição que procuro fazer é apresentar uma visão equilibrada da última década, examinando esse conceito através de uma revisão da literatura, destacando a forma como as realidades se tornaram cada vez mais complexas e não são explicáveis mediante outras abordagens, como a governança de segurança das teorias atores-redes. Tentarei demonstrar que ganhou terreno por mérito próprio, embora tenha servido de inspiração para outros conceitos que dele derivaram. Por fim, este artigo explorará os desafios que o conceito de *assemblages* globais de segurança atualmente enfrenta com a crescente complexidade dos ambientes de segurança, nomeadamente a análise da inclusão de novos atores, tais como terroristas, rebeldes e vários grupos criminosos.

De forma a consegui-lo, examino onde esse conceito tem sido aplicado e com que finalidade. Depois, uso as limitações que lhe foram reconhecidas e questiono a sua relevância uma década após a sua introdução. Faço uma análise crítica da literatura mais importante publicada nesses dez anos e procuro incluir a ampla gama de questões que foram abordadas.

O artigo está dividido em quatro partes, a saber: primeiro, abordo o próprio conceito e explico as suas principais características e objetivos. De seguida, examino onde geograficamente, tematicamente e por que disciplinas tem sido usado até ao presente. Depois, defino as limitações do conceito. Finalmente, concluo que, embora haja muitos benefícios no uso dessa abordagem, também existem certas restrições, e recomendo novas áreas de investigação.



Conceito de *Assemblages* globais de segurança – o que é e por que o utilizamos?

O conceito de *assemblages* não é novo e tem sido usado em várias disciplinas nas décadas anteriores. Originalmente, o conceito e a teoria das *assemblages* foram introduzidos pelos filósofos franceses Deleuze e Guattari (1987) e, depois deles, foram amplamente utilizados e desenvolvidos na sociologia e na ciência política.

O contributo de Deleuze para o pensamento da *assemblage* foi amplamente aceite, mas sobretudo as suas ideias rudimentares e dispersas, e não tanto a teoria articulada (DeLanda, 2006: 3). Deleuze e Guattari estabeleceram o conceito de *assemblages*, ainda primordiais na articulação, mas contendo três elementos essenciais: máquina abstrata, elemento concreto e *personae*. Tal como Nail (2017: 23–24) sublinhou, para Deleuze e Guattari, as *assemblages* são como máquinas abstratas, pois a) não existem como coisa/objeto no mundo, sendo antes um conjunto de relações externas que circundam elementos e agências e b) são redes de relações externas específicas definidas pela composição, mistura e agregação. As *assemblages* também precisam de ter um elemento concreto, uma modalidade existente de *assemblages*, como uma estrutura esquelética ou um arquipélago (Nail, 2017: 26). Por fim, as *personae* das *assemblages* são agentes que não podem ser observados e estudados independentemente, pois são operadores móveis que ligam elementos concretos de acordo com as suas relações abstratas. Deleuze e Guattari dão exemplos de um corredor ou intercessor, afirmando que "A *persona* é necessária para relacionar conceitos no avião, assim como o próprio avião precisa de ser definido" (Deleuze & Guattari, 1996: 73–76).

Em 2006, DeLanda apresentou o que achava ser uma versão melhorada da teoria da *assemblage*, que ele considerou ser a versão 2.0 da Deleuze ou, como a designou, "teoria da *neo-assemblage*" (DeLanda, 2006: 4). O seu objetivo era libertar a teoria das *Assemblages* da divisão micro-macro e permitir uma análise cruzada de entidades e processos sociológicos. A diferença dos conceitos isolados mencionados por Deleuze está na recolha de certos elementos do pensamento da *assemblage* e fazer com que façam sentido do ponto de vista analítico. Por exemplo, partiu da ontologia social de Deleuze e Guattari (indivíduos, grupos e campo social), que considerava primitiva, e alargou-a a organizações internacionais e redes interpessoais. Além disso, vai mais longe, mostrando que as *assemblages* devem ser totalmente "independentes das nossas mentes", pedindo-lhes que sejam agentes autónomos e independentes da mente. DeLanda reconhece que a exterioridade das relações é uma suposição importante das *assemblages*. Isso implica que as *assemblages* não são uma formação firme e estática; podem ser separadas em partes funcionais que interagem com os outros atores, mas ainda assim, quando interagem entre si, as suas interações podem resultar em síntese (DeLanda, 2006: 11). Além disso, analisa as relações binomiais entre territorialização e desterritorialização e usa a codificação para analisar cada elemento da interação entre as partes que formam a *assemblage*.

DeLanda dedicou cada capítulo a um tipo diferente de *assemblage*, para expressar a variedade de formas que podem assumir: social (capítulo 1), linguística (capítulo 2), marcial (capítulo 3), práticas científicas (capítulo 4), uma diagramação do real e do virtual (capítulo 5), atómicas, genéticas e químicas (capítulo 6) e soluções científicas e matemáticas (capítulo 7).



Ao longo do tempo, os académicos deixaram a sua própria marca no conceito de *assemblages*, ampliando o seu uso e propondo novas direções. O principal avanço da teorização de DeLanda é a suposição de que as *assemblages* não se devem limitar à teoria, mas sim consideradas como uma forma de pensar. Como Acuto e Curtis (2014: 3) explicaram, aplicar uma ferramenta de pensamento a *assemblages* é “um recurso que torna essa abordagem menos uma teoria e mais um repositório de métodos e posições ontológicas em relação ao social”.

Outros começaram a introduzir novos aspetos e teorias para complementar o pensamento sobre as *assemblages*: Legg (2011) em conjunto com Foucault, Haraway com uma abordagem feminista (Feigenbaum, 2015) e McCann e Ward (2012) com uma aplicação para estudar políticas. Embora cada aplicação tenha as suas próprias idiossincrasias, o pensamento das *assemblages* teria algumas características centrais, como o acolhimento da multiplicidade, o foco em práticas de relação e ordenação, uma mistura de expressividade material e simbólica e simultaneidade de territorialização e desterritorialização (Bureš, 2015a: 17–18). Outras características comuns de todo pensamento sobre a *assemblage* são os métodos utilizados para alcançá-lo: etnografia, entrevistas, observação participante e análise de discurso (Lisle, 2014: 70).

Assemblages globais de segurança é um conceito proposto por Rita Abrahamsen e Michael Williams (2009b) com o objetivo de fornecer uma estrutura para conhecer com as práticas o impacto que as empresas de segurança privada têm no contexto de segurança em que operam.

Estes autores partiram da noção de desmontagem do estado de Sassen (2008), que assumiu a reconfiguração do estado como o conhecíamos antes nas democracias de estilo ocidental, e a integração de atores não estatais como participantes ativos. A contribuição de Sassen não é apenas um reconhecimento da existência de atores não estatais, como havia sido feito décadas atrás; contudo, ela é a primeira a explicar que o sistema assente nos agentes tradicionais precisa de ser desmontado e voltado a montar para atrair atores não estatais como participantes iguais e ativos nas estruturas de governança. A partir daí, Abrahamsen e Williams propuseram voltar a montar a forma como a prestação de segurança é entendida atualmente, incluindo prestadores de segurança privados como parte integrante da mesma.

Essa abordagem trouxe para o centro da análise, quando se trata de segurança privada, um elemento importante que antes tinha sido deixado de lado: a etnografia. Não limitando a natureza descritiva do método etnográfico, mas usando-o como ponto de partida da análise, o conceito de *assemblages* de segurança global concentra-se na integração de dados recolhidas nas práticas e interpretação dos mesmos através de dois paradigmas importantes - e até então separados: privado/público e local/global. Usando o conceito de *campo*³ de Bourdieu, Abrahamsen e Williams (Abrahamsen & Williams, 2010) trabalham na remontagem das nossas perceções de onde termina a esfera pública e onde começa a privada. Estes autores usaram o conceito como uma libertação analítica

³ O campo representa um espaço social que vai além da localização de objetos de análise no contexto histórico, espacial (local, nacional, internacional) e relacional, e inclui a compreensão de como o conhecimento anterior foi gerado, por quem e que interesses foram servidos por essas práticas (Bourdieu, 2000a, 2000b). Às vezes, a analogia é com um determinado campo de jogos desportivos: são modelados de acordo com o jogo que é jogado; possui regras próprias, protagonistas, histórias, lendas e tradição (Thompson, 2014: 67). Os agentes partilham mais de um campo simultaneamente, variando em generalidade e alcance, e incluem esferas da vida profissional e privada.



das fortes restrições teóricas, assumindo que o conceito é construtivo e profundamente interconectado com descobertas empíricas (2014a: 27), partindo do entendimento linear do lugar e do papel dos atores envolvidos na governança informal da segurança (organização) em certos lugares, como em África, onde o conceito ocidental de como as coisas ocorrem não é aplicável (Abrahamsen, 2017). Os autores deram um grande passo, deixando de lado as até então teorias de rede para explicar como os atores de segurança cooperam e trabalham no mesmo local. A sua estrutura conceptual apoia-se nos conceitos de capital e poder de Bourdieu, permitindo a solidificação do terreno teórico e o estabelecimento de algumas fronteiras conceptuais, e ao mesmo tempo abertura para adaptá-lo de forma a ser aplicável nas realidades que não são democracias ocidentais. Embora admitam derrapagens entre a teoria de campo de Bourdieu e as *assemblages*, é claro que a teoria de campo de Bourdieu não é aqui aplicável na sua totalidade (Abrahamsen & Williams, 2014: 27). O conceito de campo simplesmente não é extensível a uma escala global e, portanto, foi necessário fazer ajustes significativos. No entanto, permitiu a liberdade de definir conjuntos de atores não lineares e fora da rede, e admitir natureza e características transformacionais quando se trata do poder e do capital que possuem.

A remontagem da nossa percepção de segurança estende-se a uma distinção entre local e global, e público e privado, e o ponto crucial é que a definição tradicional centralizada no estado ocidental e nas instituições por ele administradas tem uma versão muito diferente no mundo não-ocidental; e esses conceitos não farão justiça à análise que é feita, simplesmente porque não estão a refletir os requisitos que esses conceitos têm na tradição ocidental (Abrahamsen, 2017). Os exemplos em África revelam linhas esbatidas entre os benefícios em segurança na ação de empresas privadas e forças “públicas” (Abrahamsen & Williams, 2010). Da mesma forma, essas entidades públicas são consideradas locais, mas com as contribuições e cooperação com empresas globais de segurança, os resultados da segurança não podem ser restritos à ação de nenhuma delas separadamente (Williams, 2016).

Onde e como foi usado até agora?

Esta abordagem foi adotada pela comunidade académica globalmente, pois abriu um espaço para um estudo das empresas comerciais de segurança privada para além das zonas de conflito, ainda num contexto de provisão de segurança público-privada e usada como apoio militar. As empresas privadas e as ONGs globalmente têm usado empresas de segurança privada para proteger as suas operações e ativos em ambientes remotos e difíceis (Avant, 2007: 457; Omeje, 2017). As empresas de mineração e exploração de gás usam abundantemente esses agentes desde o início dos anos 90 e o seu uso cresceu exponencialmente (Börzel & Hönke, 2010; Ferguson, 2005; Kirshner & Power, 2015). O resultado mais notável foi o reconhecimento de que os fornecedores de segurança privados causaram algum impacto positivo nas comunidades onde operam, introduzindo padrões operacionais mais altos, aproximando o respeito pelos direitos humanos nas comunidades locais e, em geral, aumentando a percepção da população local de um ambiente mais seguro (Abrahamsen & Williams, 2007; Campbell, 2006). Isto foi realizado, por exemplo, treinando grupos de segurança locais (formais ou informais), transcendendo os esforços de segurança para a comunidade local (unicamente por motivos da empresa contratante) ou oferecendo workshops à população local sobre



técnicas de resolução de conflitos. O principal benefício tem sido a capacidade de observar as práticas e dinâmicas cotidianas que ocorrem entre os prestadores de segurança privada e as forças do estado. Esse benefício pode ser observado na investigação, tanto em países em desenvolvimento como em países desenvolvidos, embora o conceito tenha sido definido tendo em mente países onde os conceitos ocidentais não eram totalmente aplicáveis. Como Abrahamsen e Williams (2014) explicaram, os conceitos ocidentais e as tentativas de aplicá-los a configurações subdesenvolvidas falharam severamente. As *assemblages* globais de segurança permitiram perceber como o setor de segurança está estabelecido e a funcionar em África. Em certo sentido, abriram o vocabulário e ofereceram ferramentas para a sociedade ocidental investigar e entender o funcionamento do setor da segurança em África.

Para seguir o foco geográfico em África usado por Abrahamsen e Williams, o conceito também foi usado para demonstrar práticas na Tanzânia (Abrahamsen & Williams, 2017), Libéria (Abrahamsen e Williams, 2009a; Mohlin, 2017), Somália (Cunha, 2017; Reno, 2017; Sandor, 2016), República Democrática do Congo (Schouten, 2011, 2017), Nigéria e África do Sul (Abrahamsen & Williams, 2010). Esses trabalhos investigaram profundamente como essas interações entre empresas de segurança privadas e agentes locais não estatais servem como substituto/complemento do serviço público e como contribuem efetivamente para a melhoria do ambiente de segurança local.

Além de África, o conceito também foi usado para estudar o Médio Oriente e a Europa. Por exemplo, Tholens (2017) examinou a forma como as *assemblages* globais de segurança foram constituídas no pós-2011 no Médio Oriente. E, Hazbun (2016) analisou a realidade libanesa e usou-a para contextualizar o estado do setor de segurança neste país. Na Europa, Bures (2015a) usou-o para desmontar e voltar a montar as operações do setor de segurança privada na República Checa, analisando várias *assemblages* - privadas e públicas, e todas as outras - e clarificando o mundo complexo do setor de segurança privada num contexto social dentro do país. Mais recentemente, Borrajo Valiña (2018) explorou o aparecimento da abordagem abrangente da União Europeia, baseada em *assemblages* globais de segurança de, para resolver conflitos e crises externas recentes.

Antes deles, Berndtsson e Stern (2011) aplicaram-no na análise das operações de segurança aeroportuária de Estocolmo. Van Steden e De Waard (2013) usaram-no no que denominaram McDonaldização da indústria de segurança privada em toda a Europa, onde a segurança privada comercial com doutrina neoliberal se expandiu para abranger as áreas que o Estado não cobria.

No que diz respeito à abordagem setorial, além de ser usada como foi originalmente planeada e imaginada dentro da audiência 'Paz' e 'Conflito' - para explicar a dinâmica entre atores privados-públicos e locais-globais não tradicionais no mundo em desenvolvimento - várias outras abordagens e disciplinas também acharam esse conceito útil, como a perspectiva feminista, a sociologia e a criminologia. Por exemplo, na perspectiva feminista, a investigação analisou como as *assemblages* globais de segurança afetam as famílias dos contratados (Chisholm & Eichler, 2018) e como o género é afetado pela segurança privada na política global (Eichler, 2015). Dentro da abordagem sociológica, Bongiovi (2016) usou *assemblages* globais de segurança para demonstrar a organização e as operações dos Jogos Olímpicos de 2012 em Londres. Na criminologia,



tem sido usado para explorar vários aspetos do policiamento (Abrahamsen & Williams, 2007; Albrecht, 2017; Diphooorn, 2015).

O conjunto de questões exploradas por essa abordagem é ampla: observação do controlo de fronteiras e proteção do narcotráfico (Sandor, 2016), aplicação nas indústrias extrativas (Abrahamsen & Williams, 2017), importância e maior governança da segurança em todo o mundo (Bureš, 2015b; Cunha, 2017; Hazbun, 2016; Hönke & Müller, 2012) ou policiamento (Abrahamsen & Williams, 2007; Albrecht, 2017; Diphooorn, 2015), e certamente será ainda mais alargado.

Além disso, o conceito de Abrahamsen e Williams serviu de inspiração para outros que o adaptaram e o usaram nas suas próprias investigações na área da governança de segurança e outras. Na investigação sobre a governança de segurança - enquanto Abrahamsen e Williams estabeleceram o conceito de segurança global como uma ferramenta para se distanciar das teorias de rede de agentes - é interessante observar como Schouten (2014) parte dela para examinar os impactos mais amplos das *Assemblages* globais de segurança na governança da segurança e sugere que a teoria da rede de agentes amplia a esfera do que são *assemblages* de segurança. Nos estudos sobre segurança, Collier (2018) afastou-se da filosofia por trás do conceito e ajustou-o para abordar a realidade da segurança cibernética. Mary Kaldor (2018) deu uma guinada mais sociológica e usou-a como ponto de partida para estabelecer o conceito de cultura global de segurança.

Como pudemos ver, esse conceito é transversal do ponto de vista das disciplinas, áreas geográficas e tópicos em que foi útil e aplicado. Em RI, Sociologia e Criminologia; em África, Médio Oriente e Europa; na governança da segurança, policiamento, controlo de fronteiras e indústria extrativa, o âmbito do conceito é amplo. Também vimos que inspirou outras pessoas a adaptá-lo e aplicar a mesma filosofia a outras áreas, como no caso das culturas de cibersegurança e segurança.

No entanto, ao trabalhar com esse conceito, os académicos reconheceram-lhe algumas restrições e limitações na sua aplicação, principalmente na tentativa de expandi-lo a áreas que não são estáveis em termos de segurança.

Limitações e restrições do conceito

A última década demonstrou que havia uma necessidade extrema de um conceito que permita observar a dinâmica entre forças públicas e privadas, além de considerar as relações de poder, e a forma como impactam os ambientes de segurança no terreno. Trouxe dados empíricos significativos para a superfície e produziu conhecimento prático sobre como essas *assemblages* funcionam em vários pontos do globo. No entanto, algumas das restrições do conceito, propostas por Abrahamsen e Williams, estão a tornar-se mais visíveis. O uso do conceito foi ampliado para acomodar diversos cenários em todo o mundo, como vimos anteriormente. O facto é que o mundo é mais complexo do que era há uma década atrás, quando o conceito foi introduzido. Essas complexidades, devido aos conceitos de *assemblages* globais de segurança, agora são mais visíveis do que costumavam ser. Embora antes houvesse mais ênfase nas divisões público-privada e global-local, esse conceito permitia observar práticas cotidianas que revelam linhas esbatidas entre si. Isso permitiu ver mais detalhadamente atores envolvidos na garantia da segurança nas comunidades locais, como, por exemplo, o grupo de segurança privada



local Sungusungu, na Serra Leoa, que assumiu a responsabilidade pela resolução de mais de 90% das disputas locais, porque a cobertura das áreas locais é muito maior do que o das forças públicas (Albrecht, 2017).

Além disso, expôs uma gama crescente de atores a serem considerados nessas *assemblages*, bem como circunstâncias complexas em que existem atores no mesmo espaço a fornecer dinâmicas diferentes em momentos diferentes, como foi o caso do grupo rebelde no Quênia que originalmente contribuiu para tornar o ambiente mais volátil, mas depois transformou-se numa força política legítima que acabou por contribuir para a estabilização e expansão da situação de segurança (Rasmussen, 2017).

Atualmente, existem muitos cenários em que não podemos fazer uma distinção simples entre o uso comercial da segurança privada e o uso militar, como acontecia há uma década. Nesse sentido, embora Abrahamsen e Williams (2014: 26) afirmem que o conceito é mais um termo descritivo do que uma bagagem teórica, enfrenta muitos desafios quando se trata de aplicá-lo em ambientes mais complexos, nos quais a segurança pode ser avaliada como estando situada entre a guerra e a paz.

O pressuposto do conceito parte da ideia que os atores locais e globais, públicos e privados, trabalhem juntos (intencionalmente e coordenados, ou não), com o objetivo de obter um ambiente de segurança mais estável, particularmente num local que coloque desafios, como muitos exemplos em África. Portanto, existem outros atores (globais, locais, públicos e privados) que podem não funcionar de uma forma tão linear, e que podem ganhar mais com a desestabilização da região do que contribuir para a sua estabilização.

Essa é a situação que Didier Bigo (2014: 208) identificou como “confusão do mundo”, alertando para a impossibilidade de estabelecer limites claros e absolutos. Este autor insiste que divisões como guerra e crime, violência e segurança não são úteis para a compreensão das práticas atuais que ocorrem em todo o mundo, sendo, de facto, prejudiciais. A divisão dos agentes e do seu papel num determinado cenário, por exemplo, quando a polícia lida com assuntos internos versus o exército, que lida com ameaças fora das fronteiras, são refutadas pela prática como sendo inválidas. Além disso, os ganhos e riscos que certos agentes representam no entendimento mais amplo da segurança em certas regiões podem ser enganosos se a avaliação de riscos não incluir também crime e corrupção. Enquanto Abrahamsen e Williams procuraram precisamente superar algumas divisões (público-privada e global-local), o seu foco centrava-se em entender como essas dinâmicas funcionam com o objetivo final de obter benefícios para um contexto de segurança local.

Em linha com as preocupações de Bigo, Doucet (2016) reconhece os méritos do conceito de segurança global, mas demonstra que esse conceito é limitado na análise de realidades mais complexas, como as intervenções atuais. Devido à multiplicação dos agentes (uso comercial e militar) envolvidos e à tentativa de usar o conceito nas áreas em que a estabilidade ainda é volátil (como operações pós-conflito ou de estabilidade), o conceito foi levado ao limite. Não foi desenhado para abranger essas circunstâncias, mas a sua filosofia central seria adequada para pensar como essas *Assemblages* funcionam.

Mesmo considerando ambientes mais estáveis, existem novas formas híbridas de *assemblages* que vão além de empresas privadas e instituições públicas e defendem a importância de líderes tradicionais ou grupos de segurança organizados localmente,



considerados atores não estatais, como fazendo parte crucial da dinâmica da segurança local no mundo em desenvolvimento.

Peter Albrecht (2017) demonstrou o peso que esses atores não estatais exerceram na Serra Leoa, onde o ator de segurança privada Sungusungu assumiu a responsabilidade informal pela resolução de conflitos comunitários onde havia ausência de forças públicas. Esses atores, ao envolverem-se em tais *assemblages* híbridas, podem obter o significado político que anteriormente não possuíam, como aconteceu no Quênia, onde o grupo rebelde evoluiu para uma força política legítima (Rasmussen, 2017).

Há uma literatura crescente sobre outros atores - como terroristas, rebeldes, senhores da guerra e outros grupos criminosos - que tornam a análise da segurança ainda mais complexa (Varin & Abubakar, 2017). A exclusão do nexo terror-crime ao analisar *assemblages* de segurança em determinados locais pode causar alterações significativas nos resultados e limitar a compreensão de dinâmicas e atores relevantes em determinados contextos de segurança. Por exemplo, Frowd e Sandor (2018) demonstraram que este aspeto é relevante no caso do Sahel, mas isto é certamente aplicável em muitos outros.

Como mencionado acima, a expansão do que é considerado um ator privado relevante (ou seja, empresa comercial privada de segurança) há uma década, é muito mais ampla agora quando existem, além de grupos locais e líderes tradicionais, outros grupos que contribuem - positivamente e/ou negativamente - para o ambiente de segurança localmente. Existem atores globais, como grupos radicalizados e extremistas, que contribuem para alterações na dinâmica da segurança em certas regiões que não podem/não devem ser descartados. A dificuldade de incluir esses grupos nas análises fornecidas pelas *assemblages* globais de segurança já foi identificada (Ismail, 2013).

Por fim, a dificuldade do conceito de *assemblages* globais de segurança reside em considerar toda essa dinâmica e reconhecer a complexidade do contributo dos vários atores envolvidos. Alguns desses atores podem contribuir positivamente uma vez, e negativamente noutras. Além disso, pode haver várias ações positivas e negativas ao mesmo tempo que não resultariam necessariamente num ambiente de segurança local estável.

Conclusões

Este artigo apresentou uma revisão de literatura de um conceito global de segurança. Depois de explicar as suas origens e objetivos, explorou o espaço que ocupa em várias disciplinas, como a Ciência Política, a Sociologia e a Criminologia. O uso do conceito tem-se diversificado, tanto a nível dos tópicos como geograficamente. Tem sido empregue para abordar questões tão distintas como policiamento, controlo de fronteiras, indústria extrativa, papéis de género, e governança da segurança. Geograficamente, abrangeu a África, a Europa e o Médio Oriente.

Apresentamos as vantagens do uso desta abordagem como uma alternativa às teorias de ator-rede e abordagens de governança da segurança que dominaram a literatura académica sobre a análise dos atores de segurança privada. Permitiu abertura para o estudo da dinâmica dos atores públicos e privados e das suas práticas, para aprender com dados empíricos e para ir além da análise das relações de poder e separar as divisões público-privada e global-local, entre outras. Numa década de uso, é uma ferramenta



valiosa que os académicos usam para pensar as relações de segurança privada em locais que desafiam conceitos e dicotomias previamente estabelecidos.

O conceito como ferramenta de pensamento foi útil como inspiração para outras pessoas definirem as suas próprias adaptações, como as culturas de segurança global de Kaldor ou as *assemblages* globais de segurança cibernética de Collier.

O conceito enfrentou alguns desafios, como a complexidade crescente de atores, dinâmicas e configurações em que podemos observar *assemblages* de segurança de formas mais híbridas, que incluem outros atores não estatais, a mudança de dinâmica dentro e entre eles, ou configurações mais voláteis. Esses desafios representam uma janela de oportunidade para explorar outras opções, e uma inspiração para que outros o considerem uma ferramenta de pensamento de partida para formar talvez a possibilidade de estudar essas complexidades acrescidas no futuro.

Referências bibliográficas

Abrahamsen, R. (2017). Africa and international relations: Assembling Africa, studying the world. *African Affairs*, 116(462): 125–139.

Abrahamsen, R., & Williams, M. C. (2007). Securing the city: private security companies and non-state authority in global governance. *International Relations*, 21(2), 237–253.

Abrahamsen, R., & Williams, M. (2009a). Security Beyond the State: Global Security *Assemblages* In International Politics. *International Political Sociology*, 3: 1–17.

Abrahamsen, R., & Williams, M. C. (2009b). Security beyond the state: Global security *Assemblages* in international politics. *International Political Sociology*, 3(1), 1–17.

Abrahamsen, R., & Williams, M. C. (2010). *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Abrahamsen, R., & Williams, M. (2014). Tracing Global *Assemblages*, Bringing Bourdieu to the Field. In *Reassembling International Theory*. Springer: 25–31.

Abrahamsen, R., & Williams, M. (2017). Golden *Assemblages*: security and development in Tanzania's gold mines. In P. Higate & M. Utas (Eds.), *Private security in Africa: from the global assemblage to the everyday*. London: Zed Books. Londres: Zed Books: 15–31.

Acuto, M., & Curtis, S. (2014). Assemblage Thinking and International Relations. In M. Acuto, M. & Curtis, S. (Eds.), *Reassembling International Theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan: 1–14.

Albrecht, P. (2017). Private Security beyond private sector: community policing and secret societies in Sierra Leone. In P. Higate & M. Utas (Eds.), *Private Security in Africa: From Global Assemblage to the Everyday*. Londres: Zed Books: 52–69.

Avant, D. (2004). The Privatization of Security and Change in the Control of Force. *International Studies Perspectives*, 5(2): 153–157.

Avant, D. (2005). *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Avant, D. (2006). The Implications of Marketized Security for IR Theory: The Democratic Peace, Late State Building, and the Nature and Frequency of Conflict. *Perspectives on Politics*, 4(3): 507–528.
- Avant, D. (2007). Contracting for Services in U.S. Military Operations. *PS: Political Science & Politics*, 40(3): 457–460.
- Avant, D. (2016). Pragmatic Networks and Transnational Governance of Private Military and Security Services. *International Studies Quarterly*, sqv018.
- Berndtsson, J., & Stern, M. (2011). Private security and the public–private divide: Contested lines of distinction and modes of governance in the Stockholm-Arlanda security assemblage. *International Political Sociology*, 5(4): 408–425.
- Bigo, D. (2014). War and crime, military and police: the assemblage of violence by security? In J. Bachmann, C. Bell, & C. Holmqvist (Eds.), *War, Police and Assemblages of Intervention*. Routledge: 204–213.
- Bongiovi, J. R. (2016). Public-Private Global Security Assemblages (Londres 2012). In V. Bajc (Ed.), *Surveilling and Securing the Olympics*: 359–380.
- Borrajó Valiña, D. (2018). *European governance and global security Assemblages: the emergence of the European Union's comprehensive approach to external conflicts and crises (2009-2017)* (Tese de Doutoramento). <http://hdl.handle.net/10810/24433>
- Börzel, T., & Hönke, J. (2010). *From compliance to practice: mining companies and the voluntary principles on security and human rights in the Democratic Republic of Congo*.
- Bourdieu, P. (2000a). *Pascalian Meditations*. Londres: Polity.
- Bourdieu, P. (2000b). *Propos sur le champ politique*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon.
- Brooks, D. (2000). Messiahs or mercenaries? The future of international private military services. *International Peacekeeping*, 7(4): 129–144.
- Bruneau, T. (2011). *Patriots for Profit: Contractors and the military in the US national security*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bryden, A., & Caparini, M. (2006). *Private Actors and Security Governance*. Genebra: DCAF.
- Bureš, O. (2015a). Global Security Assemblages: Enhancing Assemblage Thinking with Bourdieu's Sociology. In *Private Security Companies*. Springer: 13-34.
- Bureš, O. (2015b). *Private Security Companies: Transforming Politics and Security in the Czech Republic*. Springer.
- Bures, O., & Carrapico, H. (2017). *Security Privatization: How Non-security-related Private Businesses Shape Security Governance*. Springer.
- Campbell, B. (2006). Good governance, security and mining in Africa. *Minerals & Energy-Raw Materials Report*, 21(1): 31–44.
- Chisholm, A., & Eichler, M. (2018). Reproductions of Global Security: Accounting for the Private Security Household. *International Feminist Journal of Politics*.



- Collier, J. (2018). Cyber Security *Assemblages*: A Framework for Understanding the Dynamic and Contested Nature of Security Provision. *Politics and Governance*, 6(2): 13–21.
- Cunha, P. B. (2017). Somalia as a Market for Private Military and Security Companies: definitions, agents and services. In A. Magnólia Dias (Ed.), *State and Societal Challenges in the Horn of Africa: Conflict and processes of state formation, reconfiguration and disintegration*: 78–89.
- DeLanda, M. (2006). *A new philosophy of society: Assemblage theory and social complexity*. A&C Black.
- Deleuze, G., & Guattari, F. (1987). *A thousand plateaus: Capitalism and schizophrenia*. Minneapolis: University of Minneapolis Press.
- Deleuze, G., & Guattari, F. (1996). *What Is Philosophy?* Columbia University Press.
- Diphoorn, T. G. (2015). Twilight policing: private security practices in South Africa. *British Journal of Criminology*, 56(2): 313–331.
- Doucet, M. G. (2016). Global *Assemblages* of Security Governance and Contemporary International Intervention. *Journal of Intervention & Statebuilding*, 10(1): 116.
- Eichler, M. (Ed.). (2015). *Gender and Private Security in Global Politics* (1ª edição). Nova Iorque: Oxford University Press.
- Feigenbaum, A. (2015). From cyborg feminism to drone feminism: Remembering women's anti-nuclear activisms. *Feminist Theory*, 16(3): 265–288.
- Ferguson, J. (2005). Seeing like an oil company: space, security, and global capital in neoliberal Africa. *American Anthropologist*, 107(3): 377–382.
- Fidler, S. (2007, January 10). Civilian workers could face court martial. *Financial Times*.
- Frowd, P. M., & Sandor, A. J. (2018). Militarism and its limits: Sociological insights on security *Assemblages* in the Sahel. *Security Dialogue*, 0967010617739534.
- Hazbun, W. (2016). Assembling security in a 'weak state': the contentious politics of plural governance in Lebanon since 2005. *Third World Quarterly*, 37(6): 1053–1070.
- Herbst, K. (2007). Private Security Companies and Civil-Military Cooperation. In T. Jäger & G. Kummel (Eds.), *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*: 273–291.
- Holmqvist, C. (2005). Engaging Armed Non-State Actors in Post-Conflict Settings. In A. Bryden & H. Hänggi, *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. Munster: Lit Verlag: 45-68.
- Hönke, J., & Müller, M.-M. (2012). Governing (in) security in a postcolonial world: Transnational entanglements and the worldliness of 'local' practice. *Security Dialogue*, 43(5): 383–401.
- Ismail, O. (2013). Radicalisation and violent extremism in West Africa: implications for African and international security. *Conflict, Security & Development*, 13(2): 209–230.
- Kaldor, M. (2018). *Global security cultures*. John Wiley & Sons.
- Kinsey, C. (2005). Challenging international law: a dilemma of private security companies. *Conflict, Security & Development*, 5(3): 269–293.



- Kirshner, J., & Power, M. (2015). Mining and extractive urbanism: Postdevelopment in a Mozambican boomtown. *Geoforum*, 61: 67–78.
- Krahmann, E. (2005a). *New threats and new actors in international security*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Krahmann, E. (2005b). Security governance and the private military industry in Europe and North America. *Conflict, Security & Development*, 5(2): 247–268.
- Krahmann, E. (2010). *States, Citizens and the Privatisation of Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krahmann, E. (2016). NATO contracting in Afghanistan: the problem of principal–agent networks. *International Affairs*, 92(6): 1401–1426.
- Legg, S. (2011). Assemblage/apparatus: using Deleuze and Foucault. *Area*, 43(2): 128–133.
- Lisle, D. (2014). Energizing the international. In Michele Acuto & S. Curtis (Eds.), *Reassembling international theory*. Springer: 67–74.
- McCann, E., & Ward, K. (2012). Policy *Assemblages*, mobilities and mutations: Toward a multidisciplinary conversation. *Political Studies Review*, 10(3): 325–332.
- Mohlin, M. (2017). Security Sector Reform as Trojan Horse? The new security *Assemblages* of privatized military training in Liberia. In P. Higate & M. Utas (Eds.), *Private Security in Africa: From Global Assemblage to the Everyday*. Londres: Zed Books: 107–119.
- Nail, T. (2017). What is an Assemblage? *SubStance*, 46(1): 21–37.
- Omeje, K. (2017). *High Stakes and Stakeholders: Oil Conflict and Security in Nigeria*.
- Pelton, R. Y. (2007). *Licensed to Kill: Hired Guns in the War on Terror*. Nova Iorque: Broadway Books.
- Rasmussen, J. (2017). Political becoming and non-state emergence in Kenya's security sector: Mungiki as security operator. In P. Higate & M. Utas (Eds.), *Private Security in Africa: From the Global Assemblage to the Everyday*. Londres: Zed Books: 120–141.
- Reno, W. (2017). Failed, Weak or Fake State? The role of private security in Somalia. In P. Higate & M. Utas (Eds.), *Private Security in Africa: From the Global Assemblage to the Everyday*. Londres: Zed Books Ltd.
- Sandor, A. (2016). Border Security and Drug Trafficking in Senegal: AIRCOP and global security *Assemblages*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 10(4): 490–512.
- Sassen, S. (2008). *Territory, authority, rights: From medieval to global Assemblages*. Princeton University Press.
- Schouten, P. (2011). Political topographies of private security in Sub-Saharan Africa. In *African Engagements*. Brill: 56–83.
- Schouten, P. (2014). Security in action: How John Dewey can help us follow the production of security *Assemblages*. In *Reassembling International Theory*. Springer: 83–90.



Schouten, P. (2017). Parapluies politiques: The everyday politics of private security in the Democratic Republic of Congo. In P. Higate & M. Utas (Eds.), *Private Security in Africa: From the Global Assemblage to the Everyday*. Londres: Zed Books Ltd.

Silverstein, K. (1997, July 28). Privatizing war: How Affairs of State are Outsourced to Corporations beyond Public Control. *The Nation*.

Singer, P. (2004, April 15). Warriors for hire in Iraq. *Salon*. Disponível em: <http://www.salon.com/2004/04/15/warriors/>

Singer, P. W. (2003). *Corporate warriors: the rise of the privatized military industry*. Nova Iorque: Cornell University Press.

Tholens, S. (2017). Border management in an era of 'statebuilding lite': security assistance and Lebanon's hybrid sovereignty. *International Affairs*, 93(4): 865–882.

Thompson, P. (2014). Field. In *Pierre Bourdieu: Key Concepts* (pp. 65–80). Oxon; Nova Iorque: Routledge.

Van Steden, R., & De Waard, J. (2013). 'Acting like chameleons': On the McDonaldization of private security. *Security Journal*, 26(3): 294–309.

Varin, C., & Abubakar, D. (Eds.). (2017). *Violent Non-State Actors in Africa: Terrorists, Rebels and Warlords* (1st ed. 2017 edition). Nova Iorque, NY: Palgrave Macmillan.

Williams, M. C. (2016). Global Security Assemblages. In R. Abrahamsen & A. Leander (Eds.), *Routledge Handbook of Private Security Studies* (p. section 13). Oxon; Nova Iorque: Routledge.

PORQUE É IMPORTANTE UMA PERSPETIVA REGIONAL QUANDO ANALISAMOS CONFLITOS CIVIS NO MÉDIO ORIENTE E NO NORTE DE ÁFRICA?

Samer Hamati

Samer_hamati@yahoo.com

Doutorado em Economia, Faculdade de Economia e Gestão, Universidade do Minho (Portugal). Foi Investigador Visitante no Departamento de Estudos Políticos e Económicos da Universidade de Helsínquia. É especialista em reconstrução de capital social na Síria, *Training and Research Institute da Roménia*. Investigador Sénior de Pobreza e Desigualdade num projeto do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas de Estabelecimento do Fundo Nacional de Assistência Social na Síria, Projetos do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, Damasco, Síria. Consultor externo da definição da Estratégia de Segurança Alimentar da Síria, National Agricultural Policy Center, Síria. Recebeu os parabéns aprovados por unanimidade do Parlamento Português por ser o primeiro aluno sírio a obter o doutoramento em Portugal. Tem experiência de trabalho voluntário

Resumo

Investigar as diferentes variáveis políticas e sociais no Médio Oriente e Norte da África (MENA) está a ser alvo de mais atenção por parte dos cientistas sociais, particularmente nos institutos de paz e conflito. Isto deve-se à singularidade da região e aos violentos conflitos que testemunhou nas últimas décadas. Esses conflitos tornam-se interestatais, mas transitórios, daí a sua transferência para conflitos civis internacionais com grandes externalidades que extravasam as fronteiras da região. Esses conflitos mostram a elevada ligação entre os países MENA e, recentemente, a Primavera Árabe demonstrou o 'efeito contágio' das revoltas na região. Seguindo uma abordagem multidisciplinar, esta nota de investigação é uma tentativa de explicar a importância do estudo dos conflitos MENA a partir de uma perspetiva regional e apresentar os fatores que comprovam os efeitos do contágio. Esperamos que, ao ler esta nota, o leitor entenda suficientemente os aspetos regionais dos conflitos MENA.

Palavras-chave

MENA; efeito de contágio; conflitos civis

Como citar este artigo

Hamati, Samer (2019). "Porque é importante uma perspetiva regional quando analisamos conflitos civis no Médio Oriente e no Norte de África?". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.6>

Artigo recebido em 2 de Junho de 2019 e aceite para publicação em 18 de Setembro de 2019





PORQUE É IMPORTANTE UMA PERSPETIVA REGIONAL QUANDO ANALISAMOS CONFLITOS CIVIS NO MÉDIO ORIENTE E NO NORTE DE ÁFRICA? ¹

Samer Hamati

Introdução

Durante décadas, a região MENA em geral experienciou violência e conflitos civis, o que conduziu a um ambiente de permanente instabilidade. Essa violência tornou-se uma forma normal de governar e de transferência de poder desde a fundação política moderna do MENA até ao final da Primeira Guerra Mundial. Analisando a história moderna do MENA, notamos facilmente as características históricas partilhadas, nas quais as trajetórias de conflito foram semelhantes nos vários países. Estas características partilhadas estendem-se à vida política, social e económica, estabelecendo regimes autoritários e paternalistas na região e colocando desafios particulares às transições e ao processo de desenvolvimento. Acima de tudo, essas características fortalecem os vínculos nessa região e conduzem a grandes intervenções entre os estados recém-estabelecidos. A compreensão dessas intervenções é essencial no estudo da paz e dos conflitos na região MENA.

Semelhante às tendências globais, o número de conflitos no MENA diminuiu significativamente no início dos anos 90 e a região ficou estável após o Processo de Libertação do Kuwait em 1991, como se constata ao analisar o Banco de Dados de Conflitos Armados da UCDP/PRIO (Universidade de Uppsala, 2015). No entanto, o número de conflitos aumentou no novo milénio, principalmente devido à ocorrência de conflitos civis. Mais especificamente, os conflitos anticoloniais e interestatais quase desapareceram e quase todas as guerras de hoje são interestatais mas com grandes intervenções internacionais, tornando-as 'guerras civis internacionalizadas'. Além disso, esses conflitos têm sido guerras por procuração (Marshall, 2016). Os conflitos anteriores a 1990 faziam parte da Guerra Fria, em que as fações recebiam apoio dos seus aliados em Moscovo ou Washington. A partir do final dos anos 90, os concorrentes tornaram-se regionais e surgiu um ciclo de guerra por procuração regional, especialmente entre a Arábia Saudita e o Irão, (Nerguizian e Kasting, 2013). Os conflitos na Síria, Iraque, Iémen, Bahrein e Líbano são exemplos claros desse fenómeno.

¹ A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia – no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2019, e tem como objetivo a publicação no JANUS.NET. Texto traduzido por Carolina Peralta.



As novas ondas de violência pós-primavera árabe aumentam a conscientização sobre os conflitos civis que explodem na região MENA. Torna-se claro que esses conflitos não são puramente "civis". Além disso, as suas consequências extravasam as fronteiras do MENA. Ross et al. (2011) argumentam que a Primavera Árabe atesta o 'efeito de contágio' das revoltas na região. Com base na revisão da literatura, a presente nota examina os fatores que comprovam esse contágio e enfatiza a perspectiva regional na investigação dos conflitos civis no MENA. Primeiro discutimos brevemente o termo MENA, e depois explicamos algumas características dos conflitos civis do MENA que tornam o seu estudo essencial para apoiar a paz e a prosperidade globais. Posteriormente, esclarecemos por que é melhor analisar esses conflitos a partir de uma janela regional. Para o efeito, adotamos uma abordagem multidisciplinar de análise usando breves evidências sociais, económicas, culturais, familiares e históricas. A nota termina com dois avisos importantes.

O que queremos dizer com MENA?

O termo Médio Oriente surgiu séculos depois do aumento da preocupação ocidental com essa região. Desde as Cruzadas, o *Oriente* foi identificado com o Islão e o *Occidente* tornou-se idêntico ao Cristianismo. As regiões foram assim divididas simbolicamente de acordo com dois sistemas de crenças. Mais tarde, no último quartel do século XVIII, os europeus começaram a referir-se aos territórios controlados pelo Império Otomano Islâmico como o *Próximo Oriente*, enquanto Mahan e Chirol usaram o termo *Médio Oriente* para apelidar o Golfo de Áden e a Índia em artigos separados publicados em 1902 (Davison, 1960). Devido às mudanças políticas após a Primeira Guerra Mundial, surgiu a necessidade de alterar a definição da área geográfica conhecida como Médio Oriente e, em março de 1921, Winston Churchill, com a ajuda da *Royal Geographic Society*, remapeou o Médio Oriente do Bósforo às fronteiras ocidentais da Índia (Özalp, 2011). Mais tarde, esse termo começou a aparecer com frequência na literatura internacional.

No entanto, apesar da adoção do termo Médio Oriente na literatura internacional, não há acordo sobre a extensão das áreas geográficas e dos países do Médio Oriente (Johannsen, 2009). Os estudiosos incluíram países diferentes, embora sobrepostos, ao usarem esta frase. Muitos consideram que são os países antes ocupados pelo Império Otomano (Tunçdilek, 1971; Brown, 1984; Tibi, 1989), outros referem-se-lhe como países islâmicos (Steinbach, 1979), alguns consideram-no limitado aos países árabes (Hudson, 1976), e outros incluíram países africanos, como a Etiópia (Davison, 1960). A maior parte da literatura recente define a região MENA como sendo composta pelos países árabes, ou seja, os vinte e dois países membros da Liga Árabe, além de três países não árabes cujas ações contribuem para as situações políticas e de segurança na região MENA: Turquia, Irão e Israel, embora esses estados tenham seguido uma trajetória histórica um pouco diferente da dos estados árabes e possuam estruturas económicas diferentes das dos países árabes (Owen, 2013).



O que torna os conflitos civis no MENA globalmente importantes?

Não é apenas um fator que cria conflitos civis no MENA e que atrai atenção global. Os conflitos na região são duradouros e as suas consequências são grandes e trágicas. No entanto, a posição do MENA é a principal razão para essa atenção global. Devido à sua posição geográfica estratégica, a região assistiu a muitos eventos cujas causas e consequências ultrapassaram as suas fronteiras. Barakat (1993: 31) afirmou que "a centralidade do mundo árabe nos tempos antigos e modernos qualificou-o para servir como um importante ponto nodal na história da humanidade. Atuou como uma passagem que liga a Ásia, África e a Europa. Produziu algumas das mais importantes contribuições intelectuais, culturais e religiosas da história. É essa posição na encruzilhada humana e geográfica, e não apenas o petróleo e outros recursos, que tornam o mundo árabe tão estrategicamente significativo". Como consequência dessa posição geográfica central, os conflitos têm sido frequentes e caracterizados por atributos que os diferenciam dos que ocorrem noutras regiões: sustentabilidade, derrame de sangue, consequências trágicas e externalidades.

Os conflitos civis são sustentáveis na região MENA. Paralelamente à ocorrência de conflitos internos, um fenómeno chamado "armadilha de conflitos" tornou-se mais dominante. Essa armadilha refere-se a uma situação em que um país pós-conflito civil cai novamente noutra guerra civil. Walter (2015) encontra fortes evidências de 'armadilha de conflito'; 57% de todos os países que sofreram uma guerra civil durante o período de 1945-2009 sofreram pelo menos um conflito depois disso. Além disso, ela ressalta que, na década de 2000, 90% de todas as guerras civis foram repetidas. Collier (2007) mostra que o risco de novos conflitos nos países emergentes da guerra civil é quase duas vezes maior do que na véspera desse conflito. Cevik e Rahmati (2015) afirmam que essa armadilha é mais apertada na região MENA, pois os países do Médio Oriente parecem sofrer um risco elevado de recorrência de conflitos sem grande declínio nos anos subsequentes, o que conduz a um sentimento sustentável de violência e insegurança. Já. Esta sustentabilidade é uma das razões que faz aumentar os custos dos conflitos MENA.

Os conflitos civis no MENA são caros tanto em termos de sangue como de dinheiro. A crise síria, considerada o "pior desastre causado pelo homem que o mundo já viu desde a Segunda Guerra Mundial", de acordo com um funcionário da ONU (Al-Hussein, 2017), é a principal evidência recente desses custos; cerca de 11,5% da população foi morta ou ferida em menos de cinco anos de conflito (SCPR, 2016). Além disso, a região representa 40% do total global estimado de mortes em batalhas desde 1946, de acordo com o Programa de Dados de Conflitos de Uppsala. Em relação aos altos custos económicos, Rother et al. (2016) argumentam que três anos de conflitos após a Primavera Árabe traduziram-se em perdas de 6 a 15 pontos percentuais do PIB nos países MENA em conflito, em comparação com 4 a 9 pontos percentuais no mundo.

Além disso, esses custos não se limitam à região, e existem outros custos internacionais. De fato, os conflitos MENA geram grandes externalidades representadas por saídas de refugiados e flutuações no preço da energia. Cerca de dois terços dos atuais refugiados em todo o mundo vêm do MENA². Os refugiados não são simplesmente os subprodutos infelizes da guerra, mas podem causar conflitos interestatais (Posen, 1996). Salehyan

² UNHCR. (25 de maio de 2018). *Figures at a Glance*. Disponível em <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>



(2008) afirma que os fluxos de refugiados entre estados aumentam a probabilidade de disputas interestatais militarizadas (MIDs) através de dois canais: os estados recetores de refugiados têm mais probabilidade de iniciar MIDs quando intervêm para impedir outras externalidades, e estados emissores de refugiados iniciam MIDs ao violarem fronteiras em busca de dissidentes.

Acima de tudo, as instabilidades no preço da energia ainda são a externalidade mais clara causada pelos conflitos que ocorrem no MENA. Essa região possui 55% das reservas globais de petróleo (Guidolin e La Ferrara, 2010), portanto, qualquer tipo de tensão afeta os preços, produtos, emprego e crescimento económico em todo o mundo. Há dois choques anormais nos gráficos económicos globais que são fortemente distintos: um apareceu em 1973-1974 e o outro em 1979-1980. Esses choques surgiram na sequência de dois eventos que ocorreram na região MENA: a Guerra de Outubro (*Yom Kippur*) de 1973 e a *Revolução Iraniana* de 1979. Guidolin e La Ferrara (2010), usando a metodologia de estudo de eventos para analisar o impacto do conflito num mercado de ativos selecionado, afirmam que o Médio Oriente é muito importante para os índices de *commodities*, incluindo os preços do petróleo, pois 73% dos conflitos que ocorrem nessa região têm impacto nos futuros de petróleo, e esse impacto é distinguível do zero.

Por que é importante estudar conflitos civis através do contexto regional?

Os países MENA estão conectados geograficamente, economicamente e culturalmente, mostrando uma forte tendência para conexão e contágio. As palavras de Elias Hrawi, ex-presidente do Líbano, ao descrever os conflitos civis no seu país são famosas: "não era o nosso conflito, mas o dos outros na nossa terra", e atestam isso mesmo (Atallah, 2008: 217). Portanto, não se pode investigar nenhum conflito civil isoladamente do contexto regional. Essa interferência política e de segurança não se deve apenas às fronteiras comuns, mas também às fortes ligações entre os seus povos, onde a maioria mantém crenças, cultura e religião semelhantes e partilha a mesma história.

As raízes históricas e culturais desta conexão são muito profundas e longas. Durante os treze séculos anteriores à Primeira Guerra Mundial, a maioria dos territórios da região foi controlada por diferentes poderes que governavam mediante uma ideologia, o Islão. O Império Otomano foi o último grande estado que controlou a região. A sua queda terminou com o *Califado* e abriu caminho para a construção de países artificiais modernos que acolhem pessoas que partilham uma história, cultura, alfabeto, sentimentos e ligações demográficas comuns, incluindo relações tribais. Heydemann, conforme citado em Yousef (2004: 95), destaca que "a excecionalidade da região é um fenómeno recente e não cultural derivado de crenças, valores e normas intrínsecas nas sociedades árabe-muçulmanas". Estes valores e sentidos partilhados impedem a criação de identidades diferentes nas sociedades recém-criadas, e, portanto, validam a teoria de Anderson de 'comunidades imaginadas' (Anderson, 2006). As comunidades no Médio Oriente são produzidas de maneira semelhante e projetam hierarquias de poder semelhantes entre elas, levando a uma forte imaginação coletiva.

O estabelecimento dos estados modernos MENA no final da Primeira Guerra Mundial explica a parte principal dessa conexão. Os Aliados, que venceram a Primeira Guerra Mundial, incluindo a Grã-Bretanha e a França, dividiram os territórios árabes



anteriormente ocupados pelo Império Otomano. Mais tarde, esses poderes coloniais criariam as principais estruturas e a administração pública dos novos estados. Owen (2013: 9) examina esse desenvolvimento:

"No que diz respeito ao Médio Oriente, geralmente era o poder colonial dominante que primeiro criou as características essenciais de um estado moderno, dando-lhe uma administração centralizada, um sistema legal, uma bandeira e fronteiras internacionalmente reconhecidas. Em alguns casos, isso foi feito com base em alguma entidade administrativa preexistente, como na Argélia; noutros, envolvia desanexar uma parte de uma antiga província otomana (por exemplo, Transjordânia) ou, mais frequentemente, juntar várias províncias (por exemplo, Síria e Iraque). Isso deu a muitos dos novos estados uma aparência um tanto artificial, com os seus novos nomes, novas capitais, a sua falta de homogeneidade étnica e as suas fronteiras totalmente retas que eram tão obviamente obra de um oficial colonial britânico ou francês a usar uma régua."

Esses novos estados, com uma natureza mal definida (Milton-Edwards e Hinchcliffe, 2007), acolhem pessoas que pertencem a diferentes grupos étnicos, linguísticos e religiosos. Barakat disse que "certas comunidades foram impostas a outras pessoas dentro do mesmo país" (1993: 6). Um ano após o início do conflito civil no Líbano, Anne Sinai e Chaim Waxman escreveram na introdução da Middle East Review (1976: 5):

"[A] atual guerra civil no Líbano é apenas a mais recente e mais divulgada numa ampla gama de eventos e situações que desmentem a afirmação de que o Médio Oriente é um mundo unitário de árabes com origem, cultura, idioma e identidade comuns. O Médio Oriente na verdade consiste num intrincado mosaico de diferentes povos... Existem xiitas, alauítas, drusos, yazidis, ismaelianos e seguidores de várias outras denominações muçulmanas, que se apegam com determinação ao seu próprio estilo de fé e ao seu conjunto próprio de crenças. Eles nem são necessariamente etnicamente 'árabes', sendo descendentes de muitos povos diferentes conquistados e convertidos pelos exércitos islâmicos... A primeira das três grandes religiões monoteístas, o judaísmo e as pessoas com quem se identifica, fizeram parte do mosaico do Médio Oriente desde o início.... Existem, além disso... outros pequenos grupos religiosos, cada um agarrado à sua própria identidade distinta. Nenhum estado árabe pode, portanto, reivindicar homogeneidade social e todos são grupos religiosos, linguísticos e étnicos maiores ou menores."



Esta heterogeneidade criou entidades social e culturalmente incompletas, onde os grupos étnicos e religiosos, assim como tribos e famílias, foram divididos entre países adjacentes. A heterogeneidade religiosa domina os outros tipos de heterogeneidade na região. Essa heterogeneidade foi associada a procedimentos discriminatórios em relação às minorias. Fox (2013) considera que quase todas as minorias religiosas em 17 estados maioritariamente muçulmanos do Médio Oriente sofrem discriminação religiosa. A literatura mostra que essa discriminação, assim como outros tipos de perseguições, pode provocar países vizinhos a intervir noutros países para proteger os seus parentes étnicos (Saideman, 2001; Trumbore, 2003; Woodwell, 2004). Svensson (2013) identifica uma grande mudança de conflito não religioso para religioso na região MENA, tornando-a a região mundial onde o conflito armado religioso é mais proeminente.

Além disso, os vínculos económicos atuais, especialmente o emprego, apoiam as raízes sociais e culturais e tornam as pessoas de diferentes países MENA mais conectadas. Milhões da força de trabalho migrante da região MENA trabalham nos países ricos do Golfo e as suas remessas apoiam as suas famílias e governos nos seus países. Essas remessas não são apenas financeiras, mas também sociais, o que significa que os migrantes transferem novas ideias, valores e comportamentos para os seus países de origem (Levitt, 1998), influenciando as atitudes e o comportamento político das famílias que residem na terra natal. Ao investigar a difusão do salafismo político entre egípcios que trabalham na Arábia Saudita, Karakoç et al. (2017) descobriu que o apoio mais forte ao partido salafista Nour veio de indivíduos cujos membros da família haviam imigrado para a Arábia Saudita.³

Os fluxos intra-comerciais e de investimento são outros laços económicos que sustentam a conexão árabe. Segundo relatos publicados pelo Fundo Monetário Árabe (2017), muitos países árabes dependem fortemente do comércio com outros países árabes. A Somália, Djibuti, Jordânia, Líbano, Síria, Egito e Sudão exportam 91%, 85%, 50%, 45%, 40%, 32% e 30% de suas exportações totais, respetivamente, para outros países árabes, enquanto os investimentos intra-árabes subiram de 3% para 15% do PIB árabe total entre 2000 e 2008, devido à subida dos preços do petróleo.

A evidências histórica confirma que os vínculos entre os países MENA, em particular o Levante, são muito fortes. Exemplos dessas fortes conexões são os dois assassinatos ocorridos no verão de 1951. Em 17 de julho, Riad Al-Solh, o primeiro primeiro ministro do Líbano após a independência, foi assassinado em Amã, capital da Jordânia, por Micheal El-Deek, um sírio. Três dias depois, o rei Abdullah I, o primeiro rei da Jordânia, foi assassinado em Jerusalém por um alfaiate palestino. O rei Abdullah poderia não ter sido morto se se tivesse tornado rei do Iraque, como era suposto. Este ponto leva-nos a outro exemplo importante que confirma os fortes vínculos regionais no MENA, que são as linhagens entre as famílias de elite.

A genealogia é importante entre as tribos árabes. Assim, é fundamental entender o parentesco entre as famílias reais da região. Hussein bin Ali, Xerife de Meca e líder dos haxemitas, aliou-se aos britânicos e rebelou-se contra os otomanos. Dois dos seus filhos tornaram-se reis: Faisal, da Síria, e posteriormente do Iraque, e Abdullah, da Jordânia.

³ O partido salafista Nour, que significa Partido da Luz, é um dos partidos políticos criados no Egito após a Revolta Egípcia de 2011. Possui uma ideologia islâmica ultraconservadora, que acredita na implementação da rigorosa lei da Sharia.



Outro filho, Ali, foi o último rei de Hejaz antes de ser derrotado por Ibn Saud, o fundador do Reino da Arábia Saudita.

Encontramos um parentesco semelhante, mas entre partidos políticos árabes. Os partidos do nacionalismo pan-árabe surgiram durante o século passado, e muitos deles acreditam na unidade dos países árabes. Tomemos, por exemplo, o Partido Ba'ath na Síria e no Iraque; a União Socialista Árabe no Egito; o Partido Popular da Conferência na Líbia; e o Partido Socialista no Iémen do Sul. Todos esses partidos estiveram no poder nos seus países durante anos. Alguns tinham uma relação amigável com os outros e outros eram inimigos. O Ba'ath era o partido no poder na Síria e no Iraque, mas as duas facções estavam em forte conflito há décadas.

Combinadas com restrições orçamentárias leves nos países exportadores de petróleo, essas fortes interconexões facilitam as intervenções entre países. Acima de tudo, o regime militar, comum na maioria dos países MENA, intensifica essa tendência. O domínio militar sobre o sistema político nacional na região pode ser comprovado pelo grande número de golpes e revoluções militares. Milton-Edwards e Hinchcliffe (2007: 4) notam que essa "natureza militarista do estado na região tem uma relação direta de causa e efeito nos processos políticos dos países", e Picard (1993) argumenta que as preferências estatistas, a política de massas e as lutas anticoloniais que existiam no Médio Oriente pós-otomano, conduziram a um forte envolvimento dos militares na política. Esses governos militares parecem operar de acordo com uma lógica de expansão e, portanto, intervêm na vida política dos estados vizinhos.

Considerações finais

Ao assistir às notícias diárias, o observador ocidental apercebe-se da violência na região MENA. De facto, a declaração de Karl Remarks: "e então Deus criou o Médio Oriente e disse: que haja notícias de última hora e análises", que se tornou o título do seu recente livro publicado em 2018, atesta isso. No entanto, o observador ocidental pode ser confundido com o alto grau de conectividade entre esses eventos violentos. A presente nota tenta expor as razões desta ligação, recorrendo a uma abordagem multidisciplinar para explicar por que o efeito dominó apareceu na região e por que deveríamos considerar os conflitos que lá se travam, incluindo guerras civis, sob uma perspectiva regional.

É importante, antes de terminar, mencionar dois pontos importantes. Primeiro, embora seja única, a região MENA faz parte do Terceiro Mundo, e, como tal, está sujeita ao mesmo processo universal de subdesenvolvimento dos restantes países do Terceiro Mundo, e esse aspeto deve ser considerado na investigação de conflitos nesse local. No prefácio do seu livro, Owen adverte os investigadores a não explicarem tudo o que acontece no MENA "pelo facto de a maioria do seu povo ser árabe ou muçulmano que, até ficar rico por causa do petróleo, viveu em tribos nos desertos" (2013: xii). Observando com atenção outros conflitos noutras regiões do mundo, como, por exemplo, na África Subsaariana, Sul da Ásia, Balcãs e América Latina, encontramos muitas semelhanças nas razões e consequências dos conflitos civis.

Em segundo lugar, os estudiosos não devem ignorar as características específicas de cada país MENA. Esses países são heterogéneos em termos de desenvolvimento



económico e institucional. Pode-se notar isso facilmente vendo os números económicos e, mais importante, o índice de desenvolvimento humano (PNUD, 2018). Embora todos os países do CCG sejam classificados como altamente desenvolvidos, a Síria, Sudão, Iémen, Djibuti, Somália e Mauritânia têm a classificação mais baixa.

Referências bibliográficas

- Al-Hussein. Z., R. (2017). *A statement by the UN High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra'ad Al Hussein*, March 14, Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2017/03/553252-syria-worst-man-made-disaster-world-war-ii-un-rights-chief>
- Anderson, B. (2006). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso Books.
- Arab Monetary Fund. (2017). *Statistics of inter and intra Arab trade competitiveness*. Abu Dhabi. Disponível em: <http://www.amf.org.ae/en/page/statistics-inter-and-intra-arab-trade-competitiveness>
- Atallah, S. (2008). *Makal Al-Arbe'a: Mokhtarar etebaran men al-am alfeen* [Wednesday Article: Selecções desde 2000]. Dar Al-Saki, Beirut. ISBAN: 1855169789.
- Barakat, H. (1993). *The Arab world: Society, culture, and state*. University of California Press.
- Brown, L. C. (1984). *International politics and the Middle East: Old rules, dangerous game*. IB Tauris.
- Cevik, S., and Rahmati, M. (2015). Breaking the curse of Sisyphus: an empirical analysis of post-conflict economic transitions. *Comparative Economic Studies*, 57 (4), 569-597.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*: Oxford University Press.
- Davison, R. H. (1960). Where is the Middle East? *Foreign Affairs*, 38(4), 665-675.
- Fox, J. (2013). Religious discrimination against religious minorities in Middle Eastern Muslim states. *Civil Wars*, 15(4), 454-470.
- Guidolin, M., e La Ferrara, E. (2010). "The economic effects of violent conflict: Evidence from asset market reactions". In *Journal of Peace Research*, 47(6), 671-684.
- Hudson, M. (1976). "The Middle East". In J. Rosenau (Ed.), *World Politics* (pp. 476-500). Nova Iorque: Free Press.
- Johannsen, M. (2009). *Der Nahost-Konflikt* [The Middle East Conflict]. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Karakoc, E., Köse, T., e Özcan, M. (2017). "Emigration and the diffusion of political Salafism: Religious remittances and support for Salafi parties in Egypt during the Arab Spring". In *Party Politics*, 23(6), 731-745.
- Levitt, P. (1998). "Social remittances: Migration driven local-level forms of cultural diffusion". In *International Migration Review*, 32 (4), 926-948.



- Marshall, A. (2016). "From civil war to proxy war: past history and current dilemmas". In *Small Wars & Insurgencies*, 27 (2), 183-195.
- Milton-Edwards, B., e Hinchcliffe, P. (2007). *Conflicts in the Middle East since 1945*. Routledge.
- Nerguizian, A., e Kasting, N. (2013). *US-Iranian Competition in the Levant—II*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Owen, R. (2013). *State, power and politics in the making of the modern Middle East*. Routledge.
- Özalp, O. N. (2011). "Where is the Middle East? The Definition and Classification Problem of the Middle East as a Regional Subsystem in International Relations". In *Turkish Journal of Politics*, 2 (2), 5-21.
- Picard, E. (1993). *La nouvelle dynamique au Moyen-Orient: les relations entre l'Orient arabe et la Turquie* [The new dynamic in the Middle East: relations between the Arab East and Turkey]. Editions L'Harmattan.
- Posen, B. R. (1996). "Military responses to refugee disasters". In *International Security*, 21 (1), 72-111.
- Ross, M., Kaiser, K., e Mazaheri, N. (2011). *The resource curse in MENA? political transitions, resource wealth, economic shocks, and conflict risk*. The World Bank.
- Rother, M. B., Pierre, M. G., Lombardo, D., Herrala, R., Toffano, M. P., Roos, M. E., e Manasseh, M. K. (2016). *The Economic Impact of Conflicts and the Refugee Crisis in the Middle East and North Africa*. IMF Staff Discussion Note No. 16/08. The International Monetary Fund.
- Saideman, S. M. (2001). *The ties that divide: Ethnic politics, foreign policy, and international conflict*. Columbia University Press.
- Salehyan, Idean. (2008). "The externalities of civil strife: Refugees as a source of international conflict". In *American Journal of Political Science*, 52 (4), 787-801.
- SCPR. (2016). *Confronting Fragmentation*. Syrian Center for Policy Research, Beirut. Disponível em: <http://scpr-syria.org/publications/confronting-fragmentation/>
- Sinai, A., and Waxman, C. (1976). *Middle East Review*, 9 (1), 5.
- Steinbach, U. (1979). *Politisches Lexikon Nahost* [Political lexicon Middle East]. München: Beck.
- Svensson, I. (2013). "One God, many wars: Religious dimensions of armed conflict in the Middle East and North Africa". In *Civil Wars*, 15 (4), 411-430.
- Tibi, B. (1989). *Konfliktregion Naher Osten. Regionale Eigendynamik und Großmachtinteressen* [Conflict region Middle East. Regional momentum and major interests]. München: Beck.
- Trumbore, P. F. (2003). "Victims or Aggressors? Ethno-Political Rebellion and Use of Force in Militarized Interstate Disputes". In *International Studies Quarterly*, 47 (2), 183-201.
- Tunçdilek, N. (1971). *Güneybatı Asya*. [Southwest Asia]. İstanbul: İstanbul University. Yay.



UNDP. (2014). *Human development report 2016: Human Development for Everyone*. United Nations Development Programme.

UNHCR. (2018). *Figures at a Glance*. May 25. Disponível em: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

Uppsala University. (2015). *UCDP/PRIO Armed Conflict Database Version 4, 2015* - UCDP. Upsala, Suécia: Department of Peace and Conflict Research.

Walter, B. F. (2015). "Why bad governance leads to repeat civil war". In *Journal of Conflict Resolution*, 59 (7), 1242-1272.

Woodwell, D. (2004). "Unwelcome neighbors: shared ethnicity and international conflict during the Cold War". In *International Studies Quarterly*, 48 (1), 197-223.

Yousef, T. M. (2004). "Development, growth and policy reform in the Middle East and North Africa since 1950". In *The Journal of Economic Perspectives*, 18 (3), 91-115.



LA COOPERACIÓN DE CHINA EN ÁFRICA EN EL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA DE CONECTIVIDAD FÍSICA. EL CASO DE LA VÍA FERROVIARIA MOMBASA-NAIROBI

María Noel Dussort

maria.dussort@fcpolit.unr.edu.ar

Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA). Investigadora del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la UNR. Línea de investigación: La seguridad energética – potencias emergentes, Brasil, India y China - países productores de petróleo de África Subsahariana.

Agustina Marchetti

agustina.marchetti@fcpolit.unr.edu.ar

Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre América Latina y África (PEALA). Investigadora del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la UNR. Línea de investigación: China – África - Cooperación sur-sur.

Resumen

En el siglo XXI, China plantea un esquema de cooperación con características propias. En relación a los proyectos de cooperación que China viene ejecutando en el continente africano, se observó un crecimiento exponencial de obras de infraestructura que han contribuido a la mejora de las condiciones socio-económicas de África. En este contexto cabe preguntarse, ¿qué características distintivas posee la cooperación china en materia de infraestructura que la hace tan atractiva para los países africanos?

A los efectos de responder dicho interrogante, nos proponemos analizar el vínculo que Beijing ha establecido con los países africanos, particularizando en las características que presenta su esquema de cooperación. Asimismo, se indagan las áreas prioritarias en torno a las cuales se dirigen los proyectos de cooperación y la modalidad de financiamiento de los mismos. En un segundo momento, consideramos la construcción de uno de los tramos de la vía férrea en Kenia (proyecto Mombasa-Nairobi) en el marco de la *Belt and Road Initiative* (BRI) como un caso típico de cooperación en infraestructura de China en un país africano.

Palabras claves

China - cooperación - infraestructura - BRI - Kenia

Cómo citar este artículo

Dussort, María Noel; Marchetti, Agustina (2019). "La cooperación de China en África en el área de infraestructura de conectividad física. El caso de la vía ferroviaria Mombasa-Nairobi". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Noviembre 2019-Abril 2020. Consultado [en línea] en la fecha de la última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.7>

Artículo recibido el 4 de abril de 2019 y aceptado para su publicación el 20 de septiembre de 2019





LA COOPERACIÓN DE CHINA EN ÁFRICA EN EL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA DE CONECTIVIDAD FÍSICA. EL CASO DE LA VÍA FERROVIARIA MOMBASA-NAIROBI

María Noel Dussort

Agustina Marchetti

Introducción

Desde fines de la década del noventa, se ha podido observar que China ha desplegado un gran activismo internacional en todas las regiones del mundo y en la mayoría de las áreas temáticas, que le han permitido ganar mayor protagonismo en el sistema internacional. En este sentido, si bien los países de África no son cruciales en su estrategia de expansión 'fronteras afuera', lo cierto es que han ganado prioridad en el diseño de su política exterior.

En simultáneo a su proceso de modernización interna, desde 1999 el sector de la construcción en China ha crecido un 20% anual, haciendo de este país el mayor mercado de infraestructura en la economía global. Mientras África muestra una demanda insatisfecha en este aspecto así como de financiamiento para emprender las obras necesarias, Beijing no sólo ha acumulado reservas financieras sustanciales sino que se ha convertido en un líder global en servicios de la construcción, con gran experiencia en el desarrollo de infraestructura civil (Johnston, 2016). En otras palabras, la complementariedad es evidente.

Por otra parte, se debe considerar que la cooperación en infraestructura de China en África se presenta como alternativa a la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) brindada por las potencias tradicionales, rigiéndose discursivamente bajo los Principios de Coexistencia Pacífica¹. Sin embargo, en la práctica los "beneficios mutuos" no son lo suficientemente tangibles. Se vuelve cuestionable que el país asiático, al ser la segunda economía más importante a nivel mundial, afirma cooperar "en paridad de condiciones" con los países africanos al reconocerse como país en desarrollo.

En el nuevo siglo comenzó a haber un contundente avance de las empresas estatales chinas en diferentes proyectos de construcción de infraestructura en el continente africano. En cierta medida, este involucramiento de China en proyectos de cooperación ha contribuido a la mejora de las condiciones económicas y sociales de los países africanos. Ante este panorama, cabe interrogarse: ¿Qué características distintivas posee

¹ Se analizan en las páginas siguientes.



la cooperación china que la hace tan atractiva para los países africanos? ¿Cuáles son las áreas prioritarias hacia dónde se dirigen los fondos de cooperación? ¿Qué intereses se vislumbran en los proyectos de cooperación en infraestructura destinados a los países de África, particularmente de África Subsahariana? Y finalmente, las obras de infraestructura ¿a quién beneficia realmente?

A los efectos de responder dichos cuestionamientos, nos proponemos analizar en un primer momento, las características que presenta la cooperación entre China y África, indagando las áreas prioritarias en torno a las cuales se dirigen los proyectos de cooperación y la modalidad de financiamiento de dichos proyectos. En un segundo momento, consideramos la construcción de uno de los tramos de la vía férrea en Kenia (proyecto Mombasa-Nairobi²) en el marco de la Belt and Road Initiative (en adelante BRI) como un caso típico de cooperación en infraestructura de China en un país africano.

Es importante remarcar que la academia se encuentra dividida entre aquellos que consideran a China como una potencia emergente (Stuenkel, 2018; Ikenberry y Lim, 2017; Xing y Shaw, 2016; Zeng y Breslin, 2016; etc.) y quienes aseguran que ya se ha convertido en un emergido en el orden internacional actual (Oviedo, 2019; Muñoz, 2019; Borella, 2019). En consecuencia, se parte de la presunción de que a medida que China se convierte de “emergente en emergido”, sus proyectos de infraestructura concebidos como parte del paraguas conceptual de Cooperación Sur-Sur (CSS) están perdiendo el carácter solidario, para conformar una estrategia global que guarda similitudes con la Pax Británica³. En este sentido, la cooperación que China realiza en los países de África ha cambiado en función de la evolución y profundización del modelo de desarrollo que se encuentra atravesando su economía, caracterizándose por ser una cooperación fundamentalmente financiera –expresada en préstamos (concesionales y no concesionales), inversión extranjera directa, subsidios, etc.

Por otra parte, dichos proyectos de infraestructura han sido enmarcados en la BRI, al erigirse como un megaproyecto de conectividad interestatal que pretende, por un lado, estimular el comercio y, por otro lado, impulsar la capacidad productiva china hacia el exterior del país; objetivos respaldados por un voluminoso capital financiero.

Cabe resaltar que, para el desarrollo del presente trabajo, se aplicó una metodología cualitativa recurriendo a la técnica de triangulación de datos estadísticos emanados por distintos organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE, Consorcio de Infraestructura para África) y por los gobiernos nacionales aquí trabajados (Kenia, Exim Bank de China, *White Papers* de China, *African Policy Paper* de China). El recorte temporal se centra en el período que se extiende desde 2000 a 2017, focalizando en la llegada al poder de Xi Jinping y con ella, una acción más asertiva en la política exterior china. Al respecto, vale remarcar dos acontecimientos que así lo ilustran, como el lanzamiento de la BRI en 2013 y la realización del “Foro una Franja y una Ruta para la cooperación internacional” en 2017.

² Es importante aclarar en el presente trabajo optamos por la definición de Mombasa-Nairobi como forma de designar al proyecto ferroviario, la cual coincide con aquella adoptada por Kenia. Dicha decisión se debe a la orientación geográfica, al dirigirse desde la costa del océano Índico al interior del continente.

³ La Pax Británica se refiere al período histórico en que el Imperio Británico extendió su dominio a nivel mundial, caracterizado por el control del comercio marítimo y la extensión de redes ferroviarias en sus territorios coloniales y socios comerciales prioritarios (como Argentina).



1. África en la política exterior de China: una mirada a las dimensiones política y económica

Desde mediados de los noventa la República Popular China inició un proceso de intensificación de los lazos mantenidos con los países africanos, guiado por intereses fundamentalmente económicos. En este sentido, la atención dada a la presencia china en los países africanos a partir del inicio del siglo XXI está directamente relacionada al salto cualitativo de dicha relación en la economía mundial, convirtiéndose en un motivo de preocupación (y crítica) para los intereses de las potencias tradicionales (Visentini, 2013). Sin embargo, no se debe perder de vista que la extensión de sus relaciones diplomáticas en el continente le es funcional a su objetivo de aislar internacionalmente a Taiwán, al imponer su política de “una sola China”⁴.

Bajo este repertorio, la política exterior de la República Popular adoptó el principio de “hacia todas las direcciones”, el cual teóricamente no implica diferenciación entre regiones geográficas o continentes. Asimismo, se intensificó el discurso de China como país en desarrollo, base fundacional de su política externa. Si bien en la práctica las grandes potencias y su entorno regional son cruciales en el diseño de la agenda exterior⁵, África ha guardado cierta prioridad (Yun, 2014: 13).

En el nuevo siglo, la actividad diplomática del gobierno chino hacia África ha sido intensa y de alto nivel, tanto bilateral como multilateralmente. En términos cronológicos es preciso mencionar como primera medida el lanzamiento del Foro de Cooperación China-África (FOCAC) en octubre del año 2000⁶, marco inicial que encauzó y dio impulso al accionar de la República Popular China. De aquella primera reunión multilateral emanaron dos instrumentos jurídicos, la Declaración de Beijing y el Programa para la Cooperación Sino-Africana para el Desarrollo Económico y Social, los cuales se convirtieron en los ejes políticos que guiaron la intencionalidad china (Li et al, 2012).

En la Declaración de Beijing (2000) se afirmó que el foro era un encuadre al diálogo colectivo sobre los pilares de la igualdad y el beneficio mutuo, reconociéndose como países en desarrollo. Además, se mencionaron los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica así como los principios de la carta de la ONU y de la UA. En el programa adjunto se detallaron las áreas de cooperación, entre ellas: comercio e inversión; proyectos de infraestructura; cooperación financiera; alivio de deuda; turismo; migración; cooperación agrícola; exploración y utilización de los recursos naturales y energía; cooperación cultural; científica y tecnológica, salud pública, educación y desarrollo de recursos humanos; manejo medioambiental y de biodiversidad y control de armas. Posteriormente, en la segunda reunión ministerial de la FOCAC en 2003⁷ en Addis Abeba

⁴ Dicho principio de la política exterior china implica que aquellos países que reconocen a Taiwán deben romper relaciones diplomáticas para poder establecerlas con la República Popular China.

⁵ A modo de ilustración, los principales socios comerciales de China en el mundo son Estados Unidos, la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), Japón y Hong Kong (Información extraída de <https://oec.world/en/profile/country/chn/> - Consultado el 27-09-2019).

⁶ La primera cumbre ministerial se llevó a cabo en Beijing y contó con la participación de 44 ministerios de países africanos (ministerios de relaciones exteriores y de comercio) y funcionarios de 80 ministerios chinos. Además asistieron los primeros mandatarios de Togo, Argelia, Zambia, Tanzania y el Secretario General de la Unión Africana. Información extraída del Ministry of Foreign Affairs, China <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/gylt/dyjbzhy/t157577.htm> [Consultado el 05-09-2018].

⁷ En esta oportunidad, nuevamente participaron 44 países africanos.



(Etiopía) se adoptó un nuevo Plan de Acción para el período 2004-2006, el cual, pretendió mejorar la implementación de los documentos anteriores.

Las acciones mencionadas en el párrafo anterior son importantes ya que fueron la guía del accionar chino hacia los países africanos hasta el 2006, año en que se publicó el primer *policy paper* sobre África. Dicho informe y la celebración de la tercera conferencia ministerial del FOCAC⁸ llevaron a catalogarlo como el "Año de África" para China. Con ello, se puede observar la continuidad otorgada al tratamiento del tema africano. Asimismo, en el año 2010 se dio a conocer un *White paper* titulado "Cooperación Económica y Comercial China-África", que fue seguido de una segunda edición en 2013, ya bajo el cambio de administración en manos de Xi Jinping. Por otra parte, entre 2003 y 2014, se emitieron otros dos *White papers* sobre "la ayuda externa china" en 2011 y 2014 respectivamente, en donde fue explicitado el lugar privilegiado de los países africanos en la política de cooperación Sur-Sur de Beijing (detallado a continuación).

El traspaso del gobierno de Hu Jintao a Xi Jinping mantuvo inalterada la política china para África. Para Xi la consolidación de la amistad con los países africanos refuerza la identidad china de país en desarrollo y su meta en alcanzar la democratización de las relaciones internacionales y un nuevo orden internacional (Yun, 2014: 13). En 2015 salió a la luz el segundo *policy paper* sobre la posición China en África, repitiéndose los principios y las áreas de cooperación establecidos en el año 2000. Solamente innovó al impulsar la categoría de asociación estratégica comprensiva entre los actores involucrados (The People's Republic of China, China's second Africa policy paper, 2015).

Al respecto, Beijing posee una gradación jerárquica⁹ por la cual, a medida que los lazos se van intensificando, se hace escalar a la relación a una posición mayor. En este sentido, los vínculos comienzan desde la gradación más baja hasta ascender a la más alta. La asociación estratégica comprensiva, entonces, es la condición más alta que una relación puede lograr (Malena, 2015). De todas formas, el país asiático también ha profundizado el vínculo con determinados países africanos de forma oficial¹⁰.

En cuanto al intercambio comercial, China avanzó a paso firme desde 2000 en adelante, consolidándose como primer socio comercial del continente en 2009 (The People's Republic of China, 2013). Más específicamente, en el año 2013 China se convirtió en el primer destino de las exportaciones de la región de África Subsahariana, sobrepasando a la Unión Europea y a Estados Unidos -socios tradicionales de los países africanos- quienes pasaron a ocupar el segundo y tercer lugar (Pigato y Tang, 2015: 6). En 2017, el total del volumen comercial China-África alcanzó los 139 billones de dólares (World Integrated Trade Solution, World Bank online). Los principales destinos para los bienes chinos fueron Sudáfrica y Nigeria, mientras que los mayores exportadores fueron Angola,

⁸ A partir de la tercera conferencia ministerial del FOCAC, los planes de acción incluyeron acciones en concreto más que un punteo de intenciones. Es por ello, que desde el año 2006 en adelante serán trabajados en el capítulo VI, correspondiente a cooperación.

⁹ "Hay una serie de términos a partir de los cuales la diplomacia china define los distintos status de asociación que caracterizan su política exterior. Cuatro de ellos son centrales: "socio", "cooperativo", "estratégico" e "integral", existiendo otros siete que son secundarios" (Malena, 2015: 2).

¹⁰ Beijing ha firmado, entonces, "*Comprehensive strategic cooperative partnership*" con la República del Congo; "*Comprehensive strategic partnership*" con Sudáfrica, Argelia y Egipto; "*Strategic partnership*" con Nigeria, Angola, Sudán y la Unión Africana; "*Comprehensive cooperative partnership*", con Etiopía, Gabón y Tanzania y finalmente, "*Long term friendship and cooperative partnership*", con Senegal (Li y Ye, 2019).



Sudáfrica y Sudán (China Africa Research Initiative online; MOFCOM, The People's Republic of China online).

Al analizar la composición del comercio, se observa que está basado en la importación de materias primas de los países africanos y la exportación de productos de alto valor agregado. Las importaciones de China provenientes de la región de África Subsahariana están concentradas en recursos extractivos, tales como el petróleo crudo que encabeza la lista. Simultáneamente, la República Popular exportó a dicha región una producción de lo más diversificada. El mayor porcentaje lo reunieron los bienes de capital (maquinaria, equipos de transporte), seguidos por los textiles. La transición hacia la compra de este tipo de productos -los cuales anteriormente provenían de Estados Unidos o la Unión Europea- se debe a que son más accesibles en cuanto a costos, haciéndolos más atractivos.

Las Inversiones Extranjeras Directas (IED) de China en África se han incrementado sustancialmente desde 2003, alcanzando un pico en 2008, para luego descender como consecuencia de la crisis financiera internacional. La IED se distribuye en todos los sectores de la economía, dentro de los cuales la infraestructura ha ido aumentando exponencialmente. En lo que respecta a la distribución sectorial, si bien los capitales chinos tienen destinos variados, las industrias extractivas fueron las preponderantes en un primer momento, superando el 30% del total, siguiéndoles la construcción y los sectores financiero y manufacturero (The People's Republic of China, 2010 y 2013; Pigato y Tang, 2015: 11).

La IED del país asiático ha crecido de 1.000 millones de dólares desde 2004 a 35.000 millones en 2015, lo que representa una tasa de crecimiento anual promedio del 40% (Sun et al., 2017: 20). En la región, los principales países receptores han sido: Angola, Kenia, Congo (RDC), Sudáfrica y Zambia. En el año 2017, la inversión China en África alcanzó los 4.100 millones de dólares, lo que significó un aumento interanual del 70,8%, pero que representa sólo el 2,6% de los flujos totales de IED de China en el mundo. Dicho esto y considerando que Asia representó el 69,5%, Europa el 11,7% y América Latina el 8,9%, no se debe caer en una sobrevaloración del lugar que ocupa África en la distribución de las IED de China a nivel global (Ministry of Commerce, The People's Republic of China, 2017: 96).

Beijing tiene una batería de herramientas gubernamentales para desplegar sus intereses económicos en los países de África, muchas de las cuales se concretaron o propusieron en el marco del Foro de Cooperación China-África (FOCAC). Entre ellos, tratados bilaterales de inversión con 32 países africanos, acuerdos de arancel cero en algunas exportaciones con los Países Menos Desarrollados y alivio de deuda. En segundo lugar, en 2006 y como parte de uno de los compromisos establecidos en el FOCAC se inauguró el Fondo de Desarrollo China-África, creado por las organizaciones financieras chinas para brindar apoyo especial a las empresas nacionales con interés en invertir en África. Por último, interesa dar a conocer que China ha promovido la instalación de "zonas económicas especiales" en territorio africano -emulando la experiencia en su propio país- en las cuales las empresas chinas se hacen cargo de la infraestructura. Finalmente, importa mencionar las instituciones financieras chinas de las que emanan la mayoría de los préstamos: China Development Bank, Export-Import Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China, Bank of China and China Construction Bank (The People's Republic of China, 2010 y 2013).



En otras palabras, China viene desplegando una estrategia multidimensional en África en el siglo XXI. A continuación se observa en particular el tipo de cooperación que Beijing dirige a los países africanos, con el objeto de demostrar el interés crucial que ha tenido el desarrollo de obras de infraestructura.

2. La cooperación de China en África: las grandes obras de infraestructura en el centro de la escena

El carácter de la CSS china evolucionó a la par que su propia dinámica interna y en función de sus necesidades de inserción externa. El objetivo político de reforzar y desarrollar cooperación amistosa con todos los países en desarrollo, incluyendo especialmente a los países africanos, ha sido desde hace tiempo un importante componente de la política exterior de China (Shelton, 2006). Para comprender la CSS de China en el siglo XXI, se vuelve necesario realizar un breve recorrido del pasado reciente del vínculo establecido con África.

Concretamente, en los albores de la República Popular, el accionar solidario respondió a la necesidad de obtener el reconocimiento de la comunidad internacional como el gobierno legítimo de toda China, y a su vez, fue una herramienta ideológica para internacionalizar el comunismo en el mundo. Tal es así que este país comenzó a transferir granos, algodón o materiales industriales a los países de la órbita socialista (Corea del Norte y Vietnam del Norte) ya en 1950. Es por ello que la concepción de cooperación china surgió íntimamente ligada a la relación que el país asiático entablaba con los países del Tercer Mundo, principalmente con los africanos.

La Conferencia de Bandung de 1955 - acontecimiento que marcó la emergencia de los países del Sur en un orden bipolar rígido - y los Principios de Coexistencia Pacífica¹¹ que emanaron de ella, ayudaron a fundamentar y dar confianza a las relaciones que Beijing intentaba entablar con aquellas naciones afroasiáticas. Aprovechando el espíritu de Bandung que dio impulso a los primeros vínculos de la China comunista con los países africanos, el primer ministro Zhou Enlai en 1963 enunció en África Subsahariana "Los Ocho Principios para la Ayuda Económica y la Cooperación Técnica para otros países", los cuales han guiado la cooperación china hasta la actualidad. En otras palabras, "la filosofía de la ayuda china" puede ser resumida en cuatro palabras claves: autosuficiencia, no interferencia, obras de infraestructura y beneficio mutuo (Shimomura y Ohashi, 2013: 220). El ejemplo más contundente y que ha trascendido las relaciones entre China y los países africanos fue la construcción del ferrocarril entre Tanzania y Zambia (TAZARA) durante 1967 y 1975¹².

Dado el período de introspección que comenzó a atravesar China en la década de los ochenta debido al proceso de reformas económicas implementado por Deng Xiaoping, disminuyeron las motivaciones para mantener o incrementar la CSS. La década siguiente

¹¹ Los cinco principios de "respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, la igualdad y beneficio mutuo y la coexistencia pacífica" fueron llevados a la conferencia por China e India. Cabe mencionar que si bien de la Conferencia de Bandung emanó una propuesta de diez principios, los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica son los reconocidos por China como la piedra angular de su política exterior. Información extraída de la página web de la Embajada de la República Popular China en Costa Rica <http://cr.chineseembassy.org/esp/xwdt/t1173044.htm> [Consultado el 31-03-2019].

¹² En las páginas siguientes se aborda el caso del TAZARA con mayor detalle.



se conoce como el retorno de China a los países del Sur Global como parte de su estrategia de reinserción internacional post masacre de Tiananmen, regreso entronizado por la visita de Jiang Zemin en 1996 a seis países africanos¹³ donde nuevamente se remarcaron los principios de la cooperación sino-africana, lineamientos que sentarían las bases del Foro de Cooperación China-África (FOCAC) establecido en el año 2000, tal como se mencionó anteriormente.

Durante la primera década del siglo XXI, hubo un resurgimiento de la CSS que se debió al nuevo impulso otorgado por potencias emergentes como China. De acuerdo al análisis de los dos *White papers* sobre la ayuda externa china, de 2011 y 2014 respectivamente, emergen una serie de cuestiones vinculadas a nuestra temática de análisis.

En términos semánticos, el documento de 2011 enfatiza la categoría de “ayuda externa china” como concepto que sintetiza las diferentes formas de cooperación realizada por el país asiático; razón por la cual se puede considerar que ya no hay un rechazo tan rotundo a la palabra “ayuda” (aid) en los círculos de gobierno (Grimm et al, 2011: 4). Dicho rechazo se debía al hecho de que los países desarrollados se habían apropiado del concepto Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Según el extracto: “As development remains an arduous and long-standing task, China’s foreign aid falls into the category of South-South cooperation and is mutual help between developing countries” (The People’s Republic of China, 2011: 3). A partir de entonces, la ayuda externa provista por Beijing ingresó dentro de la categoría de CSS, como un concepto paraguas y genérico que contemplaría diversas formas de cooperación entre los países en desarrollo. Asimismo, se vislumbró una diferencia crucial entre el primer y el segundo *White Paper*: mientras que el primero hacía referencia a la “ayuda externa” (*foreign aid*), el segundo se posiciona en el término “asistencia externa” (*foreign assistance*), restringiendo el término “ayuda” solamente cuando está vinculada a la “ayuda humanitaria” (*emergency humanitarian aid*) (Lechini y Dussort, 2016).

Respecto a las modalidades que adquiere la cooperación ofrecida¹⁴, desde los 2000, la más utilizada ha sido los denominados “proyectos completos”, destinados principalmente a los sectores de infraestructura económica (transporte, energía eléctrica y telecomunicaciones), industrial y energía (industria petrolera, metalúrgica y de producción de carbón). A propósito de ello, el segundo *White paper* clarificó que mientras que el 72,4% de los fondos entre 2010 y 2013 fueron absorbidos por proyectos de infraestructura, el 5,8% estuvo dirigido a cooperación técnica y cooperación para el desarrollo de recursos humanos (The People’s Republic of China, 2011 y 2014).

En lo referente a la arquitectura institucional encargada de la cooperación internacional, históricamente la dirección general de política de asistencia al desarrollo dependía del Grupo para Asuntos Extranjeros del Partido Comunista [*Chinese Communist Party Leading Grouping for Foreign Affairs*]. Este último y el Consejo de Estado [*State Council Leading Group for Foreign Affairs*] son los cuerpos administrativos de más alto nivel que

¹³ Kenia, Egipto, Etiopía, Mali, Namibia y Zimbabwe. Información extraída de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18001.shtml [Consultado el 24-03-2019].

¹⁴ Desde sus inicios, se clasificaron en cooperación técnica, entrenamiento de recursos humanos, ayuda para emergencias humanitarias, proyectos completos, materiales y bienes, equipos médicos, programas de voluntariado y condonación de deuda. Las tres primeras están sustentadas con subsidios, es decir, no se espera pago alguno en retorno por parte de los países receptores (Mthembu, 2018).



regularon a los organismos encargados de administrar los proyectos de cooperación: el MOFCOM (que poseía un departamento de Ayuda para países extranjeros); el ministerio de Asuntos Externos (MFA); una serie de ministerios especializados (ministerio de Ciencia y Tecnología, ministerio de Agricultura, ministerio de Educación, ministerio de Salud y ministerio de Comunicaciones) y la oficina de Enlace Internacional del Comité Central del Partido Comunista (Chin y Frolic, 2007).

De acuerdo a Huang y Wei (2015) el ministerio de Asuntos Externos y el ministerio de Finanzas ejercían la mayor influencia en la política de asistencia externa. Pero el ministerio de Comercio fue la agencia gubernamental más importante en la ejecución de la asistencia china desde 2003. Mientras que el ministerio de Finanzas establecía los fondos presupuestarios destinados a los programas de ayuda, el ministerio de Comercio se encargó de analizar su viabilidad, coordinar el proceso de su implementación a través de los ministerios y llevar a cabo su revisión. Desde el inicio, el ministerio de Comercio nucleaba la administración total de los fondos financieros. Con la creación del EXIM Bank en 1994, esta institución comenzó a gestionar los préstamos blandos y el ministerio de Comercio a manejar las subvenciones y los créditos libre de intereses. El Banco de Desarrollo Chino, también fundado en 1994, proveía de respaldo financiero a las inversiones de las empresas chinas en países en desarrollo. Al posicionar la ayuda externa dentro del MOFCOM, queda demostrada la fuerte motivación económica que existía detrás de cada proyecto otorgado.

Recientemente, hubo un intenso debate académico en China con el fin de proporcionar alternativas institucionales que nucleen los programas de cooperación. Finalmente, en el año 2018 el gobierno de Xi Jinping inauguró la Agencia China de Cooperación para el Desarrollo Internacional (CIDCA, por sus siglas en inglés) (Huang y Wei, 2015).

Debido a lo anteriormente expuesto, se puede comprender que históricamente los recursos financieros que han sostenido la CSS china se han dividido en tres tipos: subsidios (extensión financiera sin acuerdo de devolución por parte del beneficiario), préstamos a tasa cero interés (con un plazo de 20 años) y créditos blandos (con un plazo de 15-20 años y una tasa de interés de 2-3% anual). El hecho que desde 2000 en adelante hayan aumentado los créditos blandos y disminuido los subsidios, vislumbra también la intencionalidad de la cooperación china.

En términos geográficos, los mayores receptores de ayuda externa han sido los países de África y Asia, y en menor medida, América Latina y el Caribe, Oceanía y Europa del Este. No obstante, desde 2010 África ha contabilizado el 50% de la totalidad de la ayuda (The People's Republic of China, 2011 y 2014).

Simultáneamente, es interesante comparar lo antedicho con los análisis realizados sobre el estado de situación de la infraestructura en África de otros organismos internacionales y *think tanks* (Foster et al, 2009; Gutman et al, 2015; The Infrastructure Consortium for Africa¹⁵ -ICA-, 2017). De acuerdo al informe del Banco Mundial de 2009 (Foster et al, 2009), se dio a conocer que entre 2000-2007 los dos sectores mayormente beneficiados por los capitales chinos fueron el de energía, reuniendo 33,4% (particularmente energía

¹⁵ El ICA está constituido por bancos multilaterales de desarrollo y bancos regionales de desarrollo como el Banco de Desarrollo Africano (AfDB), el Banco de Desarrollo de África del Sur (DBSA), la Comisión Europea, el Banco de Inversión Europeo (EIB), los países que conforman el G8, la República de Sudáfrica y el Grupo Banco Mundial.



hidroeléctrica) y el de transporte, con el 33,2% (especialmente vías férreas). Los compromisos de financiamiento de Beijing se mantuvieron en un promedio de 5.000 millones de dólares entre esos años, concentrándose en un 70% en Nigeria, Angola, Etiopía y Sudán. No obstante, desde 2007 a 2012 se demostró cierto cambio en el destino de la financiación china, desde los países ricos en recursos naturales estratégicos-como los cuatro anteriormente indicados- a los países que no lo son. Tal es así que Ghana y Etiopía fueron los mayores receptores, seguidos por Camerún, Zambia y Nigeria (Gutman et al., 2015).

En base al último informe del ICA (2017: 16) los compromisos chinos de inversión en obras de infraestructura en África alcanzaron su pico máximo en 2013, demostrando que el país asiático reunió el mayor porcentaje de la financiación para el continente (66% del total), superando a los organismos financieros internacionales y a las potencias tradicionales. En este marco, estuvieron incluidos los casi 4.000 millones de dólares destinados al tramo ferroviario Mombasa-Nairobi en Kenia, el caso de estudio que se abordará a continuación. Cabe mencionar además que los montos para el sector analizado continuaron *in crescendo*, hasta alcanzar un valor cercano a los 20.000 millones de dólares en 2017.

En definitiva, de lo expuesto en las páginas anteriores, podemos afirmar que la cooperación china nació y se desarrolló en simultáneo a las relaciones que la República Popular mantuvo con los países en desarrollo, principalmente los africanos. Si bien en un principio dicho accionar tenía como objetivo extender la revolución maoísta en el Tercer Mundo, fue transformándose al paso de los cambios domésticos ocurridos en ese país. De esta manera, Beijing (y sus empresas estatales como brazos ejecutores), se ha convertido en promotor, financiador y ejecutor de muchos de los proyectos de infraestructura que los países africanos necesitan en la actualidad.

A partir de la asunción de Xi Jinping en 2012, se vienen dando signos de una política exterior de alcance mundial, a raíz del lanzamiento de iniciativas como la BRI, la cual otorgó un rol central a la interconectividad y con ella, la extensión de las obras para tal fin. En las páginas siguientes se particulariza sobre la inclusión del continente africano en la iniciativa y, en este marco, la intensificación del rol de China como Estado proveedor de bienes públicos. Asimismo, se avanza sobre el proyecto Mombasa-Nairobi, en el intento de ahondar sobre el binomio costos/beneficios de la cooperación al desarrollo china en Kenia.

3. La interconectividad, foco de la Belt and Road Initiative

En 2013, el presidente chino Xi Jinping en su visita a Kazajstán, anunció el cinturón económico de la Ruta de la Seda ("The One Belt"). El mismo año y en circunstancias similares en Indonesia anunció la Ruta de la Seda Marítima ("One Road"). Ambos forman lo que se inicialmente se conoció como la iniciativa "One Belt, One Road" (OBOR), que en la actualidad es definida como "Belt and Road Initiative". El cinturón económico de la Ruta de la Seda pretende vincular a China con Europa a través de Asia Central y Rusia; con el Medio Oriente a través de Asia Central y unir a China y el Sudeste Asiático, el sur de Asia y el Océano Índico. Por otro lado, la Ruta de la Seda Marítima se centra en el uso de los puertos costeros chinos para unir a China con Europa a través del Mar del Sur de China y el Océano Índico. África entra en escena dentro de la ruta marítima. Si bien, en



un primer momento, su participación en términos oficiales no estuvo del todo clara, en los hechos algunos países africanos forman parte de la iniciativa. No obstante, “sólo los países africanos considerados estratégicos para la OBOR, especialmente aquellos vitales para establecer y asegurar enlaces comerciales, serían priorizados por el gobierno chino” (Bagwandeem, 2017: 2).

La BRI se erige como uno de los programas más ambiciosos e importantes del siglo XXI, que apunta a lograr una arquitectura económica integrada (Concatti, 2017). Por lo cual, para el gobierno chino es clave mejorar la conectividad física entre los países involucrados como primer paso. En consecuencia, ya se han puesto en marcha una sucesión de proyectos encaminados a achicar la “brecha de infraestructura”.

Teniendo presente la estrategia global de China, numerosos proyectos enfocados en la infraestructura de transporte se iniciaron en varios estados africanos con el respaldo de Beijing. En el año 2009, se publicó el *East Africa Railway Master Plan Study* (EARMPS), en el cual se realizó un informe acerca del estado de situación de los ferrocarriles en África del Este. Del EARMPS emanó una propuesta para optimizar el uso de los mismos y aumentar el volumen de toneladas transportadas proyectando un incremento de 3.700 millones en 2007 a 16 millones en 2030 (CPCS, 2009). En la versión actualizada de dicho informe, publicada por la *East Africa Community* (EAC) en 2017, el país asiático apareció como el actor clave en la concreción del proyecto maestro ferroviario.

Beijing se comprometió a liderar la formación del *Chinese group for Sino-Africa cooperation in railway and high-speed railway*¹⁶ en esa región de África, que integraría recursos de instituciones de financiamiento, empresas de construcción de ferrocarriles y empresas de gestión de operaciones ferroviarias. De esta manera, se puede constatar que el gigante asiático viene avanzando a paso firme en el sector ferroviario de la región¹⁷.

Luego de cuatro años de lanzada la iniciativa, China convocó al primer Foro del Cinturón y la Ruta para la cooperación internacional -Belt and Road Forum (BRF) - en mayo de 2017 en Beijing, bajo el lema “*Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and The 21st Century Maritime Silk Road*”, al cual participaron representantes gubernamentales de más de cien países. En el discurso de apertura, el presidente Xi Jinping hizo hincapié en que la iniciativa se basa en los principios de cooperación pacífica, apertura e inclusión, aprendizaje y beneficios mutuos. Destacó además que hay cuatro grandes áreas prioritarias de cooperación, todas atravesadas por el principio de la “interconectividad”: infraestructura, comercio, finanzas y contacto entre personas (*people to people connectivity*). En este sentido, se destaca que la iniciativa se esfuerza

¹⁶ Para mayor información ver informe de prensa de la Unión Africana. Disponible en: <https://au.int/en/pressreleases/20161010-2>

¹⁷ A nivel continental, se avanzó en materia de cooperación en infraestructura a través del Memorando de Entendimiento entre China y la Unión Africana firmado el 25 de enero de 2015, que consolidó los planes de China para África con el objetivo de promover la cooperación en ferrocarriles, carreteras, redes regionales de aviación y campos de industrialización. El 5 de octubre de 2016, se firmó un Plan de Acción Quinquenal en la sede de la UA, entre la Comisión de la Unión Africana (AUC por sus siglas en inglés) cuya presidencia estaba a cargo de la Dra. Nkosazana Dlamini Zuma y el representante del gobierno de la República Popular de China, el Sr. Xu Shaoshi, ministro de Desarrollo Nacional y Comisión de Reforma (NDRC). En el marco del Plan de Acción se propusieron varios hitos a desarrollar durante el período en cuestión, tales como: el acuerdo en materia de leyes y regulaciones relevantes sobre cooperación ferroviaria; el establecimiento de una Unidad de Implementación de Proyectos (UEP) por parte de las AUC; la colaboración y facilitación entre empresas africanas y chinas; la transferencia de tecnología, la educación y creación de capacidades para fabricación de bienes de contenido local (Unión Africana, 2016).



por aumentar la cooperación y el intercambio en campos como la tecnología, los recursos naturales, el turismo, la protección del medio ambiente y las ONGs. Dentro de la cooperación en materia de infraestructura se hizo hincapié en los ferrocarriles, carreteras, rutas aéreas, telecomunicaciones, oleoductos y gasoductos y puertos (XinhuaNet, 2017).

Del continente africano, cuatro países participaron del evento, a saber: Egipto, Túnez, Etiopía y Kenia (The Diplomat, 2017). No es casual que dos de ellos formen parte de la región del Este de África, con sus costas en el Océano Índico, constituyéndose en espacios claves en la iniciativa china. De hecho, el puerto de Nairobi aparece marcado en los mapas que muestran el trazado de la ruta marítima¹⁸.

Como se mencionó en párrafos anteriores, inicialmente la participación africana en la BRI aparecía con un signo de pregunta. Sin embargo, al presente se puede afirmar el interés e impulso de los países africanos por extenderla hasta sus territorios. Tal es así, que algunos autores ya lo catalogan como "un segundo cinturón" (Breuer, 2017). Lo cierto es que en el marco de la cumbre de la FOCAC de 2018 en Johannesburgo, China incluyó a la BRI al concluir la firma de memorandos de entendimiento (MoUs) de forma bilateral con treinta y siete países africanos y la Unión Africana¹⁹, donde manifestaron la voluntad política para el desarrollo conjunto de la iniciativa (Xinhuanet, 2018). Cabe destacar que Kenia se encuentra entre los países signatarios (Mbogo, 2018), reafirmando la relevancia geoestratégica que posee por su ubicación espacial.

3.1. Kenia, otra puerta de entrada a África: la vía ferroviaria Mombasa-Nairobi

Como se dio a conocer, la participación de China en los proyectos de infraestructura ferroviaria en África data del siglo pasado. Es necesario recordar que ya en la década del sesenta Beijing fue el actor clave en la construcción del TAZARA²⁰, ferrocarril binacional de propiedad conjunta de los gobiernos de la República Unida de Tanzania y la República de Zambia. En términos de interconectividad, el TAZARA enlazaba Zambia con el puerto marítimo de Dar es Salaam en Tanzania y proporcionaba, además, carreteras y vías férreas. En esencia, se trataba de una red troncal de comunicación para la Comunidad de África Oriental. Dicho proyecto se ha convertido en un símbolo de la cooperación

¹⁸ Ver mapas de los siguientes sitios: Xinhua; World Economic Forum; The Economist, Kenyan Wall street.

¹⁹ De acuerdo al *Belt and Road Investment Index Report 2018*, elaborado por el Shanghai Municipal Commission of Commerce, los países parte de la iniciativa son Sudáfrica, Kenia, Marruecos, Ghana, Tanzania, Nigeria, Etiopía, Egipto, Madagascar, Argelia, Túnez, Sudán, Congo y Angola. De todos modos, es importante considerar que todos los proyectos acordados previamente entre un gobierno africano y China -luego de la firma de los MoUs por los cuales han sido denominados "BRI countries" - han quedado incorporados a la iniciativa.

²⁰ En la década de los sesenta, los gobiernos de Tanzania y Zambia venían trabajando en el diseño pero sabían que este gigantesco proyecto requería de grandes cantidades de fondos para poder despegar. En primera instancia, se contactaron con los países occidentales para obtener ayuda para construir la línea, pero éstos rechazaron la idea e insistieron en que "el proyecto no era económicamente viable". Fue allí cuando el gobierno de la República Popular de China, bajo la dirección de Mao aceptó rápidamente y se ofreció a financiarlo como un proyecto llave en mano. Fue entonces que el 5 de septiembre de 1967, se concluyó un acuerdo para la construcción de TAZARA en Beijing, entre los gobiernos de China, Tanzania y Zambia. Los chinos financiaron el proyecto, proporcionaron ayuda para la construcción, la experiencia y el equipo, incluidos edificios, talleres, escuelas de capacitación e infraestructura relacionada. La idea inicial era que la línea férrea comenzara desde Kidatu en Tanzania hasta Kampoyo en Zambia. En 1970, China acordó conceder a Tanzania y Zambia un préstamo sin intereses reembolsable en treinta años -por un total de 988 millones de yuanes- para cubrir los costos de construcción de la línea y la infraestructura de apoyo de las estaciones y la escuela de capacitación, así como el suministro de energía motriz y material rodante.



solidaria de China en África, que persiste hasta el presente. Da cuenta de ello que en julio del 2018, se concretó un encuentro entre el Ministro del Comité Central del Departamento Internacional del Partido Comunista de China (PCCh), el Sr. Song Tao, y las autoridades del TAZARA, a quienes ha pedido el avance del "Espíritu de TAZARA" como símbolo de amistad comprometiéndose en la modernización del mismo (TAZARA, 2018)²¹.

En este contexto, China y la Unión Africana firmaron en 2015 un MoU con el objetivo de conectar sus capitales y ciudades importantes con una red ferroviaria de alta velocidad integrada, un proyecto emblemático de la Agenda continental de África 2063. En tanto, el proyecto chino de modernización y construcción ferroviaria del tramo Mombasa-Nairobi en Kenia también es parte del Plan Maestro Ferroviario de África Oriental -que pretende extenderse a lo largo de Tanzania, Kenia, Uganda, Ruanda, Burundi, Sudán del Sur y Etiopía.

El caso del tramo ferroviario Mombasa-Nairobi (o *Madaraka Express*) es de particular interés ya que corre paralelo al *Uganda Railway* (conocido como "*Lunatic Express*"), construido por Gran Bretaña a finales del siglo XIX, cuando estos territorios se encontraban bajo dominio británico (Duell, 2017). La falta de mantenimiento de dichas vías de comunicación generó un significativo deterioro en la capacidad de transporte²².

En consecuencia, el proyecto SGR, financiado mayormente por China, fue diseñado en dos grandes corredores *Northern corridor* y *Lapsset corridor*²³, los cuales abarcan diferentes tramos del ferrocarril. El *Northern Corridor* consta de dos fases: la primera de 472 km desde Mombasa hasta Nairobi, la cual está concluida y fue inaugurada el 31 de mayo de 2017. La segunda fase, de 490 km totales completando el recorrido Nairobi – Kisumu – Malaba, está a su vez conformada por 3 subfases²⁴ de las cuales solo la primera está en marcha.

Los principales actores involucrados en el diseño, construcción y ejecución del tramo Mombasa-Nairobi fueron principalmente dos grandes empresas chinas. Por un lado, la China Road and Bridge Corporation (CRBC)²⁵ que fue contratada por Kenya Railways (KR) para llevar a cabo la primera fase del *Northern Corridor* y además se firmaron dos contratos comerciales, a saber: uno relativo a la construcción de la obra civil bajo la modalidad llave en mano y otro para el suministro, compra e instalación de locomotoras y material rodante. Por otro lado, KR y China Communications Construction Company (CCCC) han firmado cuatro contratos comerciales para el desarrollo y ejecución de la segunda fase del tramo Nairobi-Malaba del proyecto. Con respecto a la supervisión de la construcción, la misma está a cargo de la China Railway Development Company, Apec

²¹ Para mayor información acerca de este proyecto se puede leer: "Freedom Railway. The unexpected successes of a Cold War development Project". Disponible: <http://bostonreview.net/jamie-monson-freedom-railway-tazara-tanzania>

²² El *Uganda Railway* se trata de una vía férrea que conecta el Lago Victoria al puerto de Mombasa. En la década del ochenta su capacidad de transporte era de 4.8 millones de toneladas y en 2012 de 1.5 millones (Mugwe, 2018).

²³ Para mayor información sobre este corredor visitar: <http://www.lapsset.go.ke/projects/railway/>. El mismo está formado por dos grandes tramos: el primero *Lamu – Isiolo – Nakdok* que recorrerá 1,350 km; y el segundo *Nairobi – Isiolo – Moyale* a lo largo de 700km.

²⁴ Las 3 subfases del segundo tramo son: la fase 2A con un trayecto de 120 km desde Nairobi hasta Naivasha (fase en ejecución). La fase 2B de 262 km Naivasha – Narok – Bomet – Nyamira – Kisumu que a su vez incluye el *New Kisumu Port* y por último la fase 2C de 107 km desde Kisumu pasando por Yala, Mumias y finalizando en Malaba.

²⁵ Es subsidiaria de la China Communications Construction Company (CCCC).



Consortium Limited y Edon Consultants International (CRDC/APEC/EDON Consortium) quienes se ocupan de la revisión y supervisión del diseño y la construcción para garantizar que se cumplan los estándares de calidad.

El costo de la primera fase Mombasa-Nairobi ascendió a 3.223 millones de dólares, lo que la convirtió en la infraestructura más cara proyectada en Kenia desde su independencia y que equivale a un 20% de su presupuesto nacional (Changfeng & ZiroMwatela, 2016). El financiamiento estuvo a cargo en un 90% del Exim Bank de China a través del otorgamiento de un préstamo al gobierno de Kenia. El 10% restante fue financiado por el país africano quien lo hizo a través de un Fondo de Desarrollo Ferroviario, anclado en un gravamen del 1,5% sobre el costo de las importaciones en el extranjero que se transporten en el Madaraka Express (Kenya Railways, 2019; Railway Gazette, 2017).

A modo de síntesis podemos observar que de acuerdo a lo anteriormente detallado, China se ocupa no solo de la financiación, la construcción y la ejecución, sino también de la provisión de materiales y la supervisión del proyecto. Lo que se puede constatar es que el Madaraka Express significó avances y mejoras reflejadas, por un lado, en el incremento de los volúmenes transportados desde y hacia el puerto; y por otro lado, la reducción de los costos y los tiempo de viaje, el fomento de las inversiones y una mejora en la competitividad de los mercados.

Para dar cuenta de ello, la Oficina Nacional de Estadísticas de Kenia (KNBS) informó que el servicio de ferrocarril transportó 699.055 pasajeros entre junio y diciembre de 2017, número que aumentó a poco más de 1 millón y medio en 2018. Asimismo, el servicio de carga de SGR transportó 5 millones de toneladas de mercancías en 2018, con un ingreso total de 863.177 dólares (Xinhua News Agency, 2019). Con respecto a la reducción del tiempo de transporte, mientras que el "Lunatic Express" demora alrededor de 12 horas en hacer Mombasa-Nairobi, el Madaraka Express completa el tramo entre 4 y 5 hs. En lo que al empleo se refiere, proyecto ha creado al menos 19.400 empleos directos y 6.000 empleados por subcontratistas (Breuer, 2017).

Una vez finalizado el proyecto en su totalidad se espera además una mayor descongestión en el Puerto de Mombasa y un aumento exponencial en los volúmenes de carga transportados hacia y desde el puerto. Otra de las ventajas se verá reflejada en la disminución aun mayor de los costos de producción, convirtiendo a la región en un destino competitivo y atractivo para las inversiones extranjeras que ayudarán en la exportación de diversos recursos varados en la región. Por último, se sostiene que se reducirá el desgaste de las carreteras, por lo que se reducirán también los costos de mantenimiento de las mismas (Kenya Railways, 2019).

Ahora bien, a pesar del gran aporte que ha logrado el proyecto ferroviario, también se presentan dos grandes desafíos que el gobierno de Kenia debe enfrentar como efecto colateral su realización. En primer lugar, a partir de 2013 se profundizó el déficit de la balanza comercial entre Kenia y el país asiático, ascendiendo a 3.681 millones de dólares en 2017. Ello se debe al incremento sustantivo de las importaciones de Kenia provenientes de China equivalente a 5.000 millones de dólares mayoritariamente de bienes de consumo, capital e intermedios (World Integrated Trade solution, World Bank, 2019).

En segundo lugar, la cuestión medioambiental es otro de los ejes problemáticos del



proyecto. Si bien en el primer tramo construido se atraviesa el "Tsavo National Park", se construyeron puentes, pasos subterráneos y corrales para poder brindar a los animales alternativas de paso. Sin embargo, la segunda fase estuvo detenida porque el proyecto implicaba que atravesase el "Nairobi National Park", a lo cual se opusieron sectores de la sociedad autoproclamados conservacionistas (Breuer, 2017). Con el fin de superar este obstáculo, el gobierno se comprometió a disminuir la huella de carbono de los trenes involucrados en el proyecto a modo de reducir la degradación ambiental de su territorio (Kenya Railways, 2019).

En resumen, de lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que si bien el proyecto ferroviario es una obra que contribuye en el corto y el mediano plazo al crecimiento de Kenia, su gobierno debe afrontar una deuda externa cada vez más profunda, siendo China el principal acreedor contabilizando un 66% (Anzetse Were, 2018). De la misma forma, no se puede observar en un futuro cercano un camino viable para hacer frente a la deuda con la República Popular. Tal es así, que Kenia debió endeudarse con terceros países (como Japón, Francia, Alemania, etc.) para poder sustentarla. En otras palabras, el país africano queda entrampado en un círculo vicioso que se asimila a una nueva dependencia, pero con características chinas, conocido como 'debt trap'.

Conclusiones

Luego de haber abordado la cooperación en infraestructura en África, particularmente el caso del proyecto Mombasa-Nairobi, nos ha permitido realizar las siguientes reflexiones finales. En primer lugar, es importante resaltar que la CSS siempre estuvo presente como herramienta de política exterior de China en la estrategia de acercamiento a los países en desarrollo. Más aún, la cooperación en materia de infraestructura se ha erigido como un símbolo de la cooperación al desarrollo, principalmente hacia los países africanos. Es cierto que el primer ejemplo que ilustra tal compromiso fue el TAZARA, en un momento histórico en que el país asiático no era la potencia económica que se ha convertido en la actualidad. Por lo tanto, más allá de los intereses políticos e ideológicos que atravesaron la concreción de tal proyecto en el Este africano, se trató de un accionar solidario per se.

Sin embargo, a medida que China viene consolidando su modelo de desarrollo interno, sus intereses de política exterior se han modificado al son de su ascenso en el orden internacional. En este sentido, los proyectos de cooperación en materia de infraestructura no solamente son de vital importancia para estimular el desarrollo en los países africanos, como afirma el gigante asiático, sino principalmente para fomentar el intercambio comercial y expandir las actividades de sus empresas estatales. Justamente, el lanzamiento de la BRI en 2013 responde a la estrategia global de Beijing y no es menor que su centro neurálgico sea la construcción de obras de infraestructura de tipo civil.

En el marco de la BRI, cabe destacar los esfuerzos de los países africanos para la incorporación de su continente en dicha iniciativa. El hecho de formar parte de una estrategia que involucra a la mitad del globo terráqueo y que tiene perspectivas de volverse mundial, le brinda a África una posición de relevancia geopolítica inobjetable. Ahora bien, los países africanos también compiten entre ellos por obtener más beneficios en sus relaciones con China. En este aspecto, Kenia es percibido y se autopercebe como otro punto de entrada (o salida, dependiendo del punto de vista) a África Subsahariana, además de los estados agrupados bajo esta característica, a saber, Sudáfrica o Nigeria.



El proyecto ferroviario Mombasa-Nairobi le ha otorgado a Kenia una posición de privilegio, debido a que postula a Mombasa a convertirse en el principal puerto de África Oriental, además de transformarse en una vía de tránsito moderna desde el océano Índico hasta el centro de África.

Por último, interesa evaluar si efectivamente el proyecto de cooperación en materia de infraestructura antedicho permite una relación de beneficio mutuo. En cuanto a China, tal como se expuso, las ganancias son evidentes. Por el contrario, para Kenia, desde una primera aproximación, el proyecto resultaría muy beneficioso, aunque, es preciso examinar algunos efectos en el corto y mediano plazo. Respecto de los "pros", este tipo de obras disminuyen los costos de producción de forma indirecta, al reducirse el costo del flete. Consecuentemente, aumentaría la competitividad de las exportaciones kenianas (y las de los países vecinos) así como Nairobi mejoraría la recaudación fiscal al explotar esta nueva vía de comunicación.

Sin embargo, como se pudo observar, la forma que tiene Kenia de pagar el préstamo del Exim Bank chino es a través de un gravamen en el uso del ferrocarril. Además, mientras el proyecto se está llevando a cabo, China es quien decide sobre todas las fases de implementación. Es decir, el país africano no posee en ningún aspecto autonomía sobre la materia. Al mismo tiempo, la balanza de pagos de Kenia se ha deteriorado desde la implementación del proyecto, volviéndose altamente deficitaria. Ello se debe a que China importa las maquinarias, los bienes y los servicios que necesita para la ejecución del proyecto. Lo cual nos lleva a afirmar que en un corto lapso de cuatro años (2013-2017) la economía de Nairobi se volvió muy dependiente de las relaciones con Beijing.

Es claro que China le da la posibilidad a países como los africanos de acceder a inversiones tangibles, necesarias, rápidas y sin la burocracia características de los organismos financieros internacionales. No obstante, los proyectos que son enmarcados como CSS tienen muchas similitudes con la ayuda atada (más conocida como "*tied aid*") practicada por las potencias tradicionales, al establecerse ciertas condicionalidades que terminan volviendo borroso el horizonte solidario propugnado.

Todo lo anterior, conduce a reforzar la idea de que China está intensificando su rol como Estado proveedor de bienes públicos mundiales. De manera que este "aspirante a hegemon" parece estar emulando ciertas características de la Pax Británica en el tránsito hacia la instauración de su propia Pax China.



Referencias bibliográficas

- Africana, U. (2016). *Unión Africana*. [En línea] Available at: <https://au.int/en/pressreleases/20161010-2>
- Aldekoa, X. (2017). "Un tren chino para la nueva África". In *La Vanguardia Internacional*, 1 junio.
- Anzetse, Were. (2018). "Debt Trap? Chinese Loans and África's development options". In *South African Institute of International Affairs*. Policy InsightS 66:1-12.
- Bagwande M. (2017). *The African Link in China's OBOR Initiative*, Stellenbosch, Sudafrica: Centre for Chinese Studies.
- Banco Mundial (2019). *Kenya Country Profile* [En línea] Available at: http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=KEN
- Borella, G. (2019). "La otra hegemonía global. China aspira al liderazgo tecnológico". In *La Nación*, 24 marzo.
- Brautigam, D. (2009). *The Dragon's gift. The real story of China in Africa*. London: Oxford University Press.
- Breuer, J. (2017). "Two belts, one road? The role of Africa in China's Belt and Road Initiative". In *Blickwechsel*, pp. 1-7.
- C. P. C. S. (2009). *East African Railways Master Plan Study Final Report*, Bridgetown, Barbados: CPCS Transcom.
- Changfeng & ZiroMwatela. (2016). "Africa in China's One Belt, One Road Initiative: A Critical Analysis". *OSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)*, 21(12), pp. 10-21.
- Chin, G. T.; Frolic, B. M. (2007). "Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case". In *The International Development Research Centre (IDRC-CDRI)*, Ottawa.
- China Africa Research Initiative. [En línea] Available at: <http://www.sais-cari.org/>
- Concatti, B. (2017). "Los desafíos de la Nueva Ruta de la Seda para India". In *Journal de Ciencias Sociales*, 5(9), pp. 178-187.
- Denghua, Z. (2014). "China's second White Paper on foreign aid". In *The State, Society & Governance in Melanesia Program (SSGM)*.
- Duell, M. (2017). "Kenya FINALLY replaces the 'Lunatic Line' built by the British more than a century ago where workers faced the perils of hungry lions, malarial swamps and angry tribesmen". In *MAIL ONLINE*, 31 mayo.
- Foster, V., Butterfield, W., Chen, C. & Pushak, N. (2009). *Building bridges China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa*, Washington: World Bank.
- Gazette, R. (2017). "Mombasa – Nairobi Standard Gauge Railway opened". In *Railway Gazette*, 31 mayo.
- Grimm, S., Rank, R., McDonald, M. & Schickerling, E. (2011). *Transparency of Chinese aid. An analysis of the published information on Chinese external financial flows*.



Stellenbosch: Publish What You Fund; Centre for Chinese Studies.

Gutman, J., Sy, A. & Chattopadhyay, S. (2015). *Financing African infrastructure. Can the world deliver?* Washington: Brookings.

Huang, M. & Wei, X. (2015). "The Chinese foreign aid management system and its reform". In Sidiropoulos, E., Pérez Pineda, J. A., Chaturvedi, S. y Fues, T., *Institutional Architecture & Development. Responses from Emerging Powers*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs (SAIIA).

Ikenberry, G. J. & Lim, D. J. (2017). *China's emerging institutional statecraft. The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony*. Washington: Brookings.

Johnston, L.A. (2016). "Africa, and China's One Belt, One Road initiative: Why now and what next?". In *Bridges Africa*, 5(7).

Kenya Railways (2019). *Kenya Railways*. [En línea] Available at: http://krc.co.ke/?page_id=1382

Lechini, G. & Dussort, M.N. (2016). "China y la Cooperación Sur-Sur. Una mirada desde Argentina". In Moneta, C. & Cesarín, S. *China y Argentina: la tentación pragmática*. Buenos Aires: EDUNTREF. pp.77-112.

Li, A.; Lui, H.; Pan, H., Zeng, A. y He, W. (2012). *Focac Twelve Years Later. Achievements, challenges and the Way Forward*, Discussion Paper 74, Perking University: [En línea] Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/151831/FULLTEXT01-4.pdf>

Li, Quan; Ye, Min (2019). "China's Emerging Partnership Network".

Malena, J. (2015). "Análisis del status de 'socio estratégico integral, conferido por la R. P. China a la R. Argentina'", Simposio Electrónico Internacional sobre Política China.

Mbogo, A. (2018). "Kenya Signs Silk Belt & Road Agreement with China". *The Kenian Wall Street*, 6 septiembre.

Ministry of Commerce (MOFCOM), *The People's Republic of China* <http://english.mofcom.gov.cn/>

Ministry of Commerce, The People's Republic of China (2017). *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. National Bureau of Statistics, State Administration of Foreign Exchange.

Mitchell, D. (2007). *China and the developing world. The China balance sheet in 2007 and beyond*. Washington: Center for Strategic and International Studies.

Mthembu, P. (2018). *China and India's Development Cooperation in Africa. The rise of Southern Powers*. London: Palgrave Macmillan.

Muñoz, M. (2019). *La China del Siglo XXI*. Madrid: Coyve SA.

Muwge, D. (2013). "Rail transport makes a comeback". *Daily Nation*, 19 agosto.

Observatory of Economic Complexity [En línea] Available at: <https://oec.world/en/profile/country/chn/>

Olguín Vélez, P.M. (2011). "El compromiso de China con el desarrollo del tercer mundo: el caso de Angola". In *Estudios de Asia y África*, XLVI (3), pp.589-649.



Oviedo E.D. (2019). "América Latina en la mira". In *Le monde Diplomatique*, febrero, Issue 236, pp. 22-23.

Pigato, M. & Tang, W. (2015). *China and Africa: Expanding Economic Ties in an Evolving Global Context*, World Bank. [En línea] Available at: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-china-and-africa-expanding-economic-ties-in-an-evolving-global-context.pdf>

Sarkar, S. (2017). "China rolls out railways across the continent". In *African Bussines Magazine*, 11 enero.

Shanghai Municipal Commission of Commerce & Deloitte. *Belt and Road Countries Investment Index Report 2018*. [En línea] Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/ser-soe-br/deloitte-bri-2018-belt-and-road-countries-investment-index-report-en-190805.pdf>

Shaw, T. Xing Li. (2016). "O sonho Chines versus o sonho americanono reordenamento mundial: mesma cama? sonhos distintos?". In J. Vadell, ed. *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI*. Belo Horizonte: PUC Minas, pp. 43-72.

Shelton, G. (2006). "China, África y Sudáfrica. Avanzando hacia la cooperación Sur-Sur". In Boron, A.A. & Lechini, G. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. pp.347-84.

Shimomura, Y. & Ohashi, H. (2013). "Future prospects of China's foreign aid". In Shimomura, Y. & Ohashi, H. *A study of China's foreign aid. An Asian perspective*. London: Palgrave Macmillan. pp.219-38.

Stuenkel, O. (2018). *O mundo pós-Occidental. Potências emergentes e a nova ordem global*. Rio de Janeiro: Zahar.

Sun, I. y., Jayaram, K., & Kassiri, O. (2017). *Dance of the Lions and Dragons: How are Africa and China engaging, and how will the partnership evolve?*. McKinsey & Company.

TAZARA (2018). TAZARA. [En línea] Available at: <https://tazarasite.com/communist-party-china-calls-improvement-tazara>

The Diplomat. (2017). *Belt and Road Attendees List*. s.l.: The Diplomat.

The Infrastructure Consortium for Africa (2017). *The infrastructure financing trends in Africa - 2017*, Abidjan: The Infrastructure Consortium for Africa; African Development Bank Group.

The People's Republic of China (2006). *China's African Policy*, Beijing: s.n.

The People's Republic of China (2015). *China's second Africa policy paper*, Beijing: s.n.

The People's Republic of China, I. O. o. t. S. C. (2011). *China's Foreign Aid*, Beijing: s.n.

The People's Republic of China, I. O. o. t. S. (2013). *China-Africa Economic and Trade Cooperation*, Beijing: s.n.

The People's Republic of China, I. O. o. t. S. (2014). *China's Foreign Aid*, Beijing: s.n.

Visentini, P. F. (2013). *África e as Potências Emergentes*, Serie Africana, Porto Alegre: Editorial Leitura XXI.



World Bank, *World Integrated Trade solution*. [En línea] Available at:
<https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/KEN>

Xi Jinping (2017). *Discurso en la ceremonia de apertura del "The Belt and the Road Forum for International cooperation 'Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and The 21st Century Maritime Silk Road'"*. s.l.: XinhuaNet.

Xinhua News Agency. (2019). *Belt and Road Portal*. [En línea] Available at:
<https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/83313.htm>

XinhuaNet (2018). China signs MOUs with 37 African countries, AU on B&R development. *XinhuaNet*, 7 septiembre.

Yun, S. (2014). *Africa in china's foreign policy*, Washington: Brookings.

Zeng, J. & Breslin, S. (2016). China's 'new type of Great Power relations': a G2 with Chinese characteristics?. *International Affairs*, Volumen 92, pp. 773-794



A INICIATIVA DOS 3 MARES: GEOPOLÍTICA E INFRAESTRUTURAS

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 (Portugal). Consultor das empresas Gaporsul e Kyron Consultores. Atualmente, é técnico superior da Direção de Serviços de Relações Internacionais da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

Resumo

A Iniciativa dos Três Mares (I3M) é um ambicioso projeto geopolítico que engloba doze Estados-membros da UE situados entre o Mar Báltico, o Mar Negro e o Mar Adriático: de Norte a Sul, uma vasta faixa englobando a Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Áustria, Roménia, Bulgária, Eslovénia e Croácia. Trata-se de uma região com mais de 25% do território da UE e com cerca de 22% da sua população, mas que tem uma representatividade económica muito inferior. A I3M visa promover o desenvolvimento das infraestruturas centro-europeias, com vista a aproximar esta região dos níveis de desenvolvimento económico dos restantes países europeus.

A I3M destina-se ao desenvolvimento de grandes projetos de infraestruturas regionais em três grandes áreas: a energia, os transportes (rodoviários e ferroviários) e a área digital (comunicações).

A importância geopolítica deste projeto é desde logo evidente pelo facto de muitos destes países serem Estados-encravados, sem acesso ao mar. Estas infraestruturas vão agora dar-lhes acesso a três mares e, dessa forma, contribuir para uma maior independência e espaço de manobra das suas políticas. Esta região, situada no centro do continente europeu, um dos principais mercados energéticos do futuro, é também palco de uma luta comercial muito forte entre a Rússia, com os seus fornecimentos de gás natural, e os EUA, com a sua crescente produção de gás de xisto.

Os projetos lançados pela I3M são, portanto, da maior relevância económica e geopolítica, embora tenham ainda que assegurar o respetivo financiamento. Muito embora tenha sido criado o *Three Seas Fund* (TSF), com uma duração de trinta anos e que pretende assegurar um financiamento na ordem dos 100 biliões de euros (a partir de um investimento inicial dos Estados-membros no valor de 5 biliões de euros), a verdade é que muito dependerá do apoio que lhe for dado pela UE e pelos países interessados nesses projetos, como é o caso dos EUA e da China (ligação à rota da seda).

Alguns países europeus têm visto o nascimento desta Iniciativa com alguma desconfiança, como é o caso da Alemanha, que tem vindo a apostar crescentemente no Nordstream II, e da Rússia, que acusam os seus promotores de estar a representar os interesses norte-americanos no continente europeu.

Independentemente das controvérsias levantadas, certo é que a I3M parece ser uma forma de cooperação regional que faz todo o sentido e que se integra plenamente no espírito da construção europeia, procurando para os seus povos o mesmo desenvolvimento dos restantes Estados-membros.

Palavras-chave

Iniciativa Três Mares, Europa Central, Energia, Infraestruturas

Como citar este artigo

Calheiros, Bernardo (2019). "A iniciativa dos 3 Mares: geopolítica e infraestruturas". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [em linha] data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.8>

Artigo recebido em 17 de Setembro de 2019 e aceite para publicação em 1 de Outubro de 2019





A INICIATIVA DOS 3 MARES: GEOPOLÍTICA E INFRAESTRUTURAS

Bernardo Calheiros

Introdução

Gradualmente, a União Europeia tem vindo a expandir-se, sendo cada vez maior o número dos seus Estados membros. Conseguiu também, em paralelo, lançar a moeda única – o euro – e aprofundar o seu grau de integração, mesmo num período de crise. Não foi capaz, contudo, de evitar a existência de uma Europa a várias velocidades, geradora de clivagens ideológicas e de diferentes perceções sobre o modelo da União. Nem de lograr manter o *acquis communautaire* intacto... e até porventura ver a sua integridade como grande território, com questões como a do Brexit...

Neste processo, há aspetos que são cruciais para o futuro da Europa e, nela, sobretudo da Europa comunitária. Desde logo, a definição dos seus limites geográficos. A União não tem parado de se expandir, incluindo nela qualquer Estado que cumpra os critérios de adesão, sem que tenha o cuidado de definir de forma clara os seus limites. Surgem, assim, problemas como os suscitados por questões como a da deriva da Turquia, e os processos de fragmentação induzida pela Federação Russa na Ucrânia e na Geórgia. Uma entidade geopolítica como é a União Europeia tem necessariamente de explicar o seu projeto, a sua ideia fundadora e qual é o espaço a que diz respeito. Um processo que, para dizer o mínimo, parece estar hoje em crise.

O alargamento tem sido rápido, mas não isento de tensões, pois vão surgindo divisões e a formação de blocos regionais entre Estados-membros que partilham interesses comuns e que não se reveem no eixo Paris-Berlim. Estas divisões estão também a assumir uma característica ideológica, com o surgimento de propostas alternativas, que têm até levado a tentativas de marginalização dos países que as propõem. Mais grave ainda, alguns países discutem o abandono do euro, ou mesmo da União como é o caso paradigmático do Reino Unido.

O presente trabalho centra-se concretamente na região da Europa Central – um conceito alargado de Europa Central, como veremos – e, mais especificamente, na recente Iniciativa dos Três Mares (I3M), que se refere ao espaço compreendido entre os mares Báltico, Adriático e Negro e que se tem visto envolta nalguma polémica. A Europa Central parece estar de volta, sendo uma região que apresenta características e problemas comuns entre os Estados que a compõem, alguma identificação no plano político, um passado partilhado e a perceção de ameaças comuns.

O alargamento das Comunidades Europeias – e depois da União Europeia – foi feito, até um determinado momento, integrando países que tinham em comum o facto de



pertencerem à comunidade das democracias da Europa ocidental. Tratava-se de um conjunto de Estados que, embora com desenvolvimentos económicos diferentes, apresentavam uma grande homogeneidade em termos políticos e até de experiência histórica recente, marcada pelas “garantias de segurança” dadas pela Aliança Atlântica, o que lhes permitiu um desenvolvimento económico grande apoiado numa crescente segurança jurídica que, embora de forma marcadamente desigual, aí se tem vindo a estabelecer.

Com a queda do Muro e a libertação dos países da “Europa do Leste”, estes desde logo aspiraram a aderir, por um lado, à União Europeia, em busca do desenvolvimento com que tinham sonhado, e por outro lado à NATO, a organização que lhes proporcionava essas garantias de segurança e de respeito pela sua soberania recém-adquirida.

Porém, se é verdade que a maior parte destes países aderiu à União Europeia e à Aliança Atlântica nos primeiros anos logo a seguir à queda do Muro, é também certo que continuavam muito desconfiados em relação ao seu vizinho a Leste – agora a Federação da Rússia – e também algo reticentes em aderir a projetos federalistas que implicavam cedências importantes em termos de soberania nacional. Não é, assim, de estranhar que, paralelamente ao processo de integração europeia, se fossem desenhando formas de cooperação regional de que é exemplo mais visível o Pacto de Visegrado – um ponto a que voltaremos. Estas não punham em causa a integração europeia – longe disso – mas enfatizavam as especificidades regionais, que abarcavam não apenas as questões económicas (em termos de desenvolvimento, necessidades infraestruturais, dependência energética, etc.), mas também políticas e de segurança (receio do intervencionismo russo, defesa da soberania, etc.). As suas perceções de segurança muitas vezes não eram partilhadas pelos outros países, que não conheciam a experiência do que era viver sob um regime totalitário de cariz comunista durante quase meio século.

A União Europeia não se opôs a estas formas de integração regionais, tendo até considerado que apresentavam diversos aspetos positivos. Assim, estas foram crescendo em número e em importância, tornando-se particularmente ativas precisamente no momento em que na Rússia surge um Presidente – Vladimir Putin – que vem contestar as políticas dos seus antecessores e dar guarida a algumas teorias revisionistas que criticavam o desmembramento da União Soviética, a perda de territórios e o avanço estratégico da NATO para junto das suas fronteiras. Assim, organizações como o Pacto de Visegrado (os chamados *Visegrad 4*, que começou por uma série de reuniões informais para concertar posições no âmbito da entrada deles para a União Europeia, e que depois se tem vindo a formalizar, recriando-se como um *Visegrad Plus*, uma entidade mais alargada e menos formal gizada de forma a englobar “sem perdas identitárias” outros Estados adjacentes, como por exemplo a Geórgia) – que agrupa a Polónia, a República Checa, a Eslováquia e a Hungria –, que tinham uma atividade até aí bastante residual, reforçaram a sua cooperação e vão até suscitar o interesse de outros países da região, como é o caso dos Bálticos e da Roménia.

Este conjunto de países, ao mesmo tempo que afirmava a sua fidelidade à União Europeia e ao projeto europeu, via com crescente desconfiança as propostas mais federalistas que iam sendo apresentadas por França e por outros Estados-membros. A sua segurança – é essa a sua convicção – é garantida essencialmente pela NATO e pelos Estados Unidos, havendo problemas que afetavam sobremaneira os países da região e que tinham implicações económicas e de segurança, sendo um dos principais a dependência



energética em relação à Rússia. Problema tão importante quanto estava provado que o Kremlin o usava como arma geopolítica, como se tornou evidente no caso da Ucrânia.

Refira-se, contudo, que esta região da Europa Central tinha já uma tradição longa no que se refere a tentativas de integração regional, havendo portanto uma marcada identidade centro-europeia, embora este conceito não tivesse uma base geográfica e científica e fosse variando ao longo da história, ao sabor do interesse das potências. As propostas de criação de uma *Mitteleuropa*, “o território onde a cultura germânica constitui o denominador comum” (Joseph Platsch, *Mitteleuropa*, 1904), somavam-se, numa perspectiva mais favorável ao interesse das pequenas potências que a compunham, a outras mais centradas nos Estados eslavos e na Hungria, como é o caso do *Intermarium* (proposta do Marechal Pilsudski, Presidente da Polónia no período entre guerras), um construto que tinha a vantagem de constituir um verdadeiro *glacis* de segurança face à Rússia. Outras visões, de historiadores e analistas recentes, vieram alargar este conceito à Roménia (Elena Zamfirescu, no seu *Mapping Central Europe*) ou até aos países balcânicos segundo uma definição de Europa Central como o espaço de influência de quatro grandes impérios: o germânico, o austro-húngaro, o russo e o turco (Frédéric Mitterrand, *Les Aigles Foudroyées*). Este alargamento do conceito faz sentido face ao passado recente.

Na verdade, independentemente de lhe chamarmos Europa Central ou Europa Central e Oriental (como alguns defendem), facto é que existe uma faixa de países que, pela sua experiência histórica recente e as implicações da mesma a diversos níveis, sentem que têm problemas e desafios comuns que só terão a ganhar em ser tratados por todos em conjunto. Mesmo sem pôr em causa outros compromissos geopolíticos decorrentes da sua aposta na construção europeia.

Fruto das características acima referidas, não será estranho constatar que, entre estes países, há uma percentagem relativamente alta de governos “populistas” conservadores que contestam o modelo federal para a Europa, as políticas de imigração (suscetíveis de colocar desafios à sua identidade recém-adquirida) e até algumas das prioridades económicas definidas para a União Europeia.

1. O espaço Europa Central e contexto histórico

Embora este trabalho não seja sobre o conceito de Europa Central, considera-se que, dada a complexidade da região e as numerosas propostas de integração apresentadas ao longo do tempo, há toda a conveniência em que nos debruçemos, ainda que muito brevemente, sobre estas últimas, antes de estudarmos a mais recente: a Iniciativa dos Três Mares.

A complexidade da região assenta em diversos fatores, desde logo a multiplicidade de pequenas potências que a compõem, resultantes na maior parte do desmembramento de grandes impérios, e a particularidade de incluírem todas elas diversas línguas, culturas e etnias, sendo que estas raramente se encontram circunscritas a apenas um Estado. Têm ainda fronteiras recentes e, nalguns casos, muito discutidas, sendo assim natural que se tenham multiplicado os conflitos, as reivindicações e também as tentativas de integração em espaços mais vastos, seja sob o conceito abrangente de Império ou de Federação.



Estas iniciativas de integração assumiram formas diversas, desde meras uniões aduaneiras até projetos geopolíticos de maior envergadura, de natureza federal e envolvendo um número maior ou menor de países. Desde conceções mais homogêneas, abarcando apenas os dois impérios – o alemão e o austro-húngaro – até se virar para conceitos mais abrangentes que se estendem aos Bálticos, aos Balcãs e mesmo a Itália e países vizinhos, como é o caso da Bélgica ou da Holanda. Algumas chegam mesmo a propor modelos que evoluam para a integração de todo o continente.

Para este trabalho adotaremos uma visão mais abrangente de Europa Central. É esse, aliás, o espírito da I3M, que vai do mar Báltico até aos Balcãs, englobando ainda os Estados ribeirinhos do Danúbio, o principal rio centro-europeu, que nasce na Alemanha e desagua na costa do mar Negro da Roménia.

Este espaço é delimitado, a norte, pelo mar Báltico e pela grande planície europeia, que vai do rio Elba ao golfo da Finlândia e que é um dos grandes motivos de preocupação para a segurança da Polónia. No centro destacam-se os terrenos montanhosos checos, mas também a célebre Porta da Morávia, que dá passagem para diversos países e constitui um ponto importante para os projetos da I3M. Seguem-se os Cárpatos, mais a sul, entrando por diversos países e cercando a grande planície da Panónia. A ocidente, os Alpes abarcam a Áustria e a Eslovénia e a sul os Balcãs delimitam a península com o mesmo nome. Por último, a Transilvânia, uma região planáltica e que constituiu o ponto de entrada e estabelecimento histórico das minorias de língua alemã, ainda residualmente presentes no território da atual Roménia.

Trata-se de um conceito que, deliberadamente, deixa a Alemanha de fora, até por se considerar que foi precisamente este país que, desde Bismarck, mas sobretudo desde Guilherme II, foi inviabilizando a integração de toda esta região correspondente aos territórios do Império Alemão e da Monarquia Austro-Húngara. Além disso, no caso concreto da Iniciativa dos Três Mares, a Alemanha, embora tendo o estatuto de observadora, acaba por estar “do outro lado”, na medida em que, com a construção do Nordstream II e o fornecimento direto do gás russo à Europa através do seu território, situa-se no centro da ameaça de dependência energética para toda a Europa Central.

A opção de Bismarck pela criação do Império alemão e, portanto, pondo de lado o ideal da *Grossdeutschland* (a união da Alemanha e da Áustria), vai ter um grande impacto na esperança de constituição de um *Reich* (Império) capaz de se assumir como uma plataforma para o enquadramento de todas estas pequenas nações maioritariamente eslavas e que não se reveem na monarquia dual austro-húngara. “Aquilo que admiram no *Reich* os partidários da *Mitteleuropa*, é o de ser, não um Estado no sentido moderno do termo, mas um princípio de organização, uma noção supranacional, um centro de atração para os novos Estados, que o federalismo adaptável das instituições permitiria integrar”¹.

Este ideal federal para a organização do espaço da Europa Central foi particularmente vivo no seio dos autores eslavos como refere Jacques Droz: “numerosos foram entre os Eslavos aqueles que reconheceram que não haveria outra solução para a organização da Europa Central senão a autonomia nacional no quadro de uma federação de Estados”².

¹ Droz, Jacques, 1960. *L'Europe Centrale. Évolution Historique de l'Idée de «Mitteleuropa»*, Paris, Payot, pág. 26 [Trad. do autor].

² Idem, p. 27.



Outras propostas de integração centraram-se essencialmente no domínio económico, como a defendida por Frédéric List, já em 1840, através da criação de “um grande espaço económico”, “um vasto Estado federal, constituindo uma unidade comercial, englobando as pequenas nações vizinhas – Dinamarca, Holanda, Bélgica, Suíça – que veriam aberta, por intermédio dos Estados dos Habsburgos, a rota do Danúbio e do Mediterrâneo”³.

Várias outras propostas – como a de Gustave Höfken (1842), do Chanceler Schwarzenberg ou do Barão Karl von Bruck (1848) – defenderam a criação de um vasto *Zollverein*, uma união aduaneira continental estendendo-se do Mar do Norte ao Adriático.

Estas iniciativas, que irão ganhar numerosos adeptos, vão ter um primeiro revés com a criação do II Reich por Bismarck, que vai inviabilizar a união com a Áustria, derrotada em Sadowa. Como refere Jacques Droz, “a ideologia da *Mitteuropa*, ou seja o sentimento dos interesses solidários dos grandes Estados da Europa Central, conhece entre 1871 e 1914 um eclipse quase completo”⁴. Mas, entretanto, as nações eslavas da Dupla Monarquia vão-se agitando sob a bandeira do princípio das nacionalidades.

Em 1917, aproveitando as desgraças causadas pela guerra, o alemão Friedrich Naumann vai apresentar uma das mais interessantes propostas de integração da Europa Central com o seu livro “*Mitteuropa*”, que se torna de imediato num sucesso de vendas⁵. A sua proposta era a de que o Império Alemão e o Império Austro-Húngaro deveriam aproveitar a assinatura da paz para criarem uma união, uma *Mitteuropa*, que constituiria um grande espaço capaz de rivalizar com as outras grandes potências como a Rússia e os EUA. Numa segunda fase, seria possível então aceitar as candidaturas de outros países europeus. A liderança seria alemã, mas seriam respeitadas todas as nacionalidades.

Contudo, durante a I Guerra Mundial, no período entre guerras e sobretudo sob o III Reich vencem as ideias pangermanistas e as teorias do espaço vital que vão fazer com que as elites virem as costas à ideia de *Mitteuropa* e comecem a pensar mais em termos de *Osteuropa* (Europa de Leste) e nos vastos espaços a leste, o célebre *Lebensraum* (ou “espaço vital”) que Hitler visou como objetivo.

Uma importante tentativa de integração regional da Europa Central, e com o mérito de nascer num país não-germânico, surge com o projeto de 1919 do *Intermarium*, proposto pelo primeiro Presidente da República de uma Polónia então renascida, Marechal Józef Pilsudski. Este pretendia a criação de uma federação dos Estados situados entre o Mar Báltico e o Mar Negro, a saber, a Polónia, os três Estados bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia), a Finlândia, Bielorrússia, Ucrânia, Hungria, Roménia, Jugoslávia e Checoslováquia⁶. É uma tentativa importante mas que não se vai concretizar, pelo que um dos seus seguidores, o Ministro dos Negócios Estrangeiros polaco, Józef Beck, vai por sua vez propor a criação de uma União Centro-europeia incluindo a Polónia, a Checoslováquia, a Hungria, Escandinávia, os três Países Bálticos, Itália, Roménia, Bulgária, Jugoslávia e Grécia. Mais um projeto que não passa disso mesmo.

Winston Churchill ainda tenta, no final da II Guerra Mundial, a criação de uma federação das pequenas nações da Europa Central⁷, o que constituiria um *glacis* de segurança em

³ Idem, p. 54.

⁴ Idem, p. 155.

⁵ Naumann, Friedrich, 1917. *Central Europe*, [translation by Christabel M. Meredith], New York, Alfred A. Knopf, (Classical Reprint Series, Forgotten Books, 2012).

⁶ Chodakiewicz, Marek Jan, 2016. *Intermarium: The Land Between the Black and Baltic Seas*, Routledge, 1st. ed.

⁷ Droz, Jacques, op. Cit, pág. 264.



relação à União Soviética. Mas Moscovo opõe-se liminarmente. E não se volta a falar destes projetos praticamente até à queda do muro.

Algumas exceções existiram, propostas de intelectuais que divulgavam os seus ideais em *samizdat*, mas que não tiveram grande expressão. Em 1953, o Tenente-Coronel F.O. Miksche, um oficial da Checoslováquia comunista exilado em Londres, defendeu com vigor a criação de federações regionais na Europa, agrupando países com interesses idênticos, uma mesma cultura e interdependência económica. Considerava que a Bacia do Danúbio podia constituir “o núcleo de um desenvolvimento futuro destinado a toda a Europa Central e de Leste no caso de um colapso ou diminuição da pressão russa”⁸. Na sua obra, o autor especifica um pouco melhor esta ideia quando refere que “o problema da criação de uma Federação da Europa Central só pode ser ultrapassado de uma forma, através de uma federação limitada numa área com condições favoráveis, e que constituiria um núcleo ao qual as nações vizinhas poderiam mais tarde aderir. As regiões habitadas pelos austríacos, checos, húngaros e eslovacos, que são geograficamente, culturalmente, psicologicamente e economicamente complementares, têm condições favoráveis para a federação inicial”⁹. Trata-se de uma região bastante limitada, que deixa de fora os Bálticos, mas também a Polónia, a Roménia ou os Balcãs.

Já no final do século XX, houve também algumas propostas de cooperação regional, de que se destacam aqui algumas:

Em 1989, quatro países lançaram o projeto Quadrangular – a Itália, Áustria, Hungria e Jugoslávia. Foi uma iniciativa do Presidente italiano, Gianni De Michelis e procurava contrabalançar a crescente influência alemã na região. A iniciativa depressa se alargou a 18 países, assumindo a designação de Iniciativa Centro Europeia, mas a variedade de agendas e a guerra da Jugoslávia acabou por a privar de qualquer sucesso.

Mais importante foi a criação do Grupo de Visegrado – com a participação da Polónia, Checoslováquia (mais tarde República Checa e Eslováquia) e Hungria – que, após uma fase inicial pouco dinâmica, começou a ganhar importância depois da subida ao poder na Rússia do Presidente Putin.

2. A iniciativa dos Três Mares

A Iniciativa dos Três Mares (I3M), um ambicioso projeto geopolítico lançado pela Polónia, foi criada em agosto de 2016 em Dubrovnik, na costa adriática da Croácia, naquela que foi a I Cimeira da I3M contando com doze Estados-membros: de Norte a Sul, uma vasta faixa englobando a Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Áustria, Roménia, Bulgária, Eslovénia e Croácia. Uma faixa que, se bem que seja geográfica e demograficamente significativa da UE, o não é em termos económicos. Estamos a falar de “uma região que representa 28% do território da União Europeia e 22% da sua população, mas apenas 10% do seu PIB.”¹⁰ Tratava-se de promover o desenvolvimento das infraestruturas centro-europeias, o que permitiria um maior

⁸ Miksche, F.O., 1953. *Danubian Federation. A Study of Past Mistakes and Future Possibilities*, England, Kenion Press Ltd., Bucks (introduction by Philip Dunant, viii+38 págs.), pág. 4. [trad. do autor].

⁹ Op. Cit., pág. 33.

¹⁰ PWC & Atlantic Council, 2017. *The Road Ahead – CEE Transport Infrastructure Dynamics* (<https://www.pwc.pl/pl/pdf/the-roa-ahead-raport-pwc-atlantic-council.pdf>).



desenvolvimento económico e, dessa forma, aproximar essa região dos níveis dos restantes países europeus.

Mapa nº1 - Países participantes na Iniciativa dos 3 Mares



Fonte: https://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa_Tres_Mares

Em julho de 2017 teve lugar a II Cimeira, em Varsóvia, que contou com a participação do Presidente norte-americano, Donald Trump, que fez grandes elogios a esta iniciativa, ao mesmo tempo que lançou duros ataques ao gasoduto *Nordstream II* e à própria Alemanha por se lançar neste projeto com a Rússia ao mesmo tempo que apoia a política de sanções a propósito do conflito com a Ucrânia.

A III Cimeira teve lugar em Bucareste, em Setembro de 2018, e teve como objetivo principal a identificação dos projetos prioritários a desenvolver. O encontro revelou-se um sucesso, tendo sido criado o *Forum Empresarial*¹¹ e estabelecida uma Rede de Câmaras de Comércio da I3M. Foi ainda assinada uma Declaração de Intenções para a criação do Fundo de Investimento dos Três Mares. Mas a Cimeira teve também um impacto internacional grande ao contar com a presença de “parceiros estratégicos”, nomeadamente os EUA, a UE e a Alemanha, esta última com o estatuto de “observador” e convidada pela Polónia¹².

¹¹ Para além de se destinar a criar um ambiente favorável à implementação dos projetos prioritários da I3M, o Forum Empresarial terá também uma função de monitorização da evolução dos projetos em fase de implementação.

¹² A questão de uma eventual futura inclusão da Alemanha na I3M, como Estado-membro, tem sido debatida nas margens das suas reuniões, dado constituir um grande desafio. Se, por um lado, são evidentes a potencialidade daí resultante, nomeadamente em termos de financiamento, também é evidente que problemas poderão surgir, sobretudo no sector energético. A Alemanha, contudo, solicitou apenas o estatuto de observadora, pois quer estar presente – e influenciar – uma iniciativa que agrupa a vizinha Europa Central e que é terreno da competição global entre os EUA, a Europa, a China e até a Turquia (vide Korybko, Andrew, 2018. *Germany's Request to Partner with the Three Seas Initiative Is a Win for Poland*),



A IV Cimeira, realizada em 5 e 6 de junho de 2019 na Eslovénia, pretendia-se que fosse já o momento de fazer um primeiro ponto de situação sobre o desenvolvimento dos projetos identificados em Bucareste. Contudo, os seus resultados acabaram por saber a pouco na medida em que o grande desenvolvimento acabou por ser a criação efetiva do Fundo dos Três Mares, que fica sob a administração da Polónia, da Roménia e da República Checa e que conta já com 500 milhões de euros, uma verba ainda muito reduzida para as necessidades globais deste projeto. Foi consensual a ideia de que está na altura de se passar das declarações políticas para os atos. No entanto, é justo realçar que se começa a ver uma mudança nas perceções da Alemanha e da União Europeia em relação à I3M, com a primeira a discutir internamente a possibilidade de uma adesão e com Bruxelas a considerar que esta Iniciativa se enquadra plenamente no espírito da construção europeia e que, portanto, estará disponível para apoiar vários dos seus projetos.

Sobre o carácter e objetivos da I3M muito se tem falado. Os responsáveis pela sua criação, que recusam qualquer referência à geopolítica, defendem que se trata apenas de uma iniciativa destinada ao desenvolvimento das infraestruturas regionais e dessa forma favorecendo a integração europeia, através da convergência das suas economias com as da Europa Ocidental¹³. Trata-se de um projeto que permitirá a esta região tirar todo o proveito da sua posição central na Europa e do facto de ter uma boa rede de contactos com o Ocidente e com o Leste. Permite, assim, aproximar o norte do sul e o Leste do Oeste, ao mesmo tempo que põe fim às limitações de alguns Estados que não tinham acesso ao mar.

Os seus inimigos, porém, veem nela tão-somente uma forma de interferência norte-americana destinada a vender o seu gás de xisto (*shale gas*) a um continente que, tudo o indica, será o maior consumidor de gás do mundo. Outros, finalmente, consideram que há aqui também uma tentativa de criar uma região com um modelo político e económico diferente do de Bruxelas (embora perfeitamente enquadrado na UE). A realidade será porventura diferente de todas estas interpretações e terá talvez um pouco de todas elas.

A I3M foi criada oficialmente como uma forma de se conseguirem concretizar grandes projetos de infraestruturas regionais em três grandes áreas: a energia, os transportes (rodoviários e ferroviários) e a área digital (comunicações), de maneira a ser ultrapassado o atraso relativo que estes países têm ainda nestes domínios. Tal como sintetizado por Alexandr Vondra¹⁴, ao nível energético estão em cima da mesa quatro grandes projetos:

- “Uma ligação por *pipeline* a dois grandes terminais GNL (gás natural liquefeito): Swinoujsce, na costa báltica [da Polónia], já operacional; e Krk, uma ilha croata do Mar Adriático”;
- A “*Gas Interconnection Poland-Lithuania (GIPL)*, que integrará mercados de gás isolados dos países do Báltico na rede da UE”;

Global Research, disponível em <https://www.globalresearch.ca/germanys-request-to-partner-with-the-three-seas-initiative-is-a-win-for-poland/5652168>.

¹³ “Um cidadão da velha Europa tem, em média, o dobro de quilómetros de auto-estrada que um da Europa Central”, in Patricio de Antonio, 2017. La iniciativa de los Tres Mares que conectará la Vieja y la Nueva Europa, disponível em <https://ideas.pwc.es/archivos/20171013/iniciativa-de-los-tres-mares-conectara-vieja-y-nueva-europa/>.

¹⁴ Vondra, Alexandr, 2018. Regional Integration at the Three Seas Summit, disponível em <https://emerging-europe.com/voices/regional-integration-at-the-three-seas-summit/>.



- “O Corredor Gasífero Norte-Sul (BRUA), um sistema de *pipelines* bidirecionais. No Sul ligará às explorações *offshore* nos mares Negro e Cáspio (via *pipeline* TANAP na Turquia). No Oeste, integrará os Balcãs na rede da UE, via Baumgarten na Áustria”;
- O *pipeline* Eastring, que ligará os *pipelines* já existentes na Bulgária, Roménia, Hungria e Eslováquia.”

No que se refere aos grandes projetos de infraestruturas na área dos transportes há a referir, segundo o mesmo autor, os seguintes:

- “Via Carpathia, uma auto-estrada que ligará um porto báltico (Klaipeda, Lituânia) a um *hub* comercial Egeu (Tessalónica, Grécia);
- Modernização da auto-estrada Norte-Sul, ao longo da estrada E65, que ligará o Báltico (de Szczecin, Polónia) ao Mar Adriático (Rijeka, Croácia);
- Rail Baltica, que ligará Varsóvia, Kaunas (Lituânia), Riga, Tallinn e Helsínquia;
- Rail 2 Sea, que ligará Gdansk, na Polónia, a Constância, um porto romeno do Mar Negro”¹⁵.

As infraestruturas digitais previstas e apoiadas pela UE são as seguintes¹⁶:

- Projeto RuNe (Rural Networks), uma rede de fibra de banda larga que ligará áreas da Eslovénia, a Região Autónoma de Friuli-Veneza Giulia (Itália) e as regiões de Primorsko-Goranska e Istarska (Croácia);
- RO-NET Broadband Project, criação de infraestruturas de banda larga em zonas mais desfavorecidas da Roménia.
- Contudo, a I3M lançou também uma “Digital 3 Seas Initiative” (D3SI), que prevê várias áreas de cooperação¹⁷:
- Cibersegurança;
- *3 Seas Digital Highway*, visando preencher as lacunas em termos de infraestruturas de comunicações, incluindo fibra óptica e tecnologia 5G;
- Lançamento de iniciativas tecnológicas conjuntas;
- Implementação do programa *Industry 4.0*;
- Fortalecer as redes de *e-commerce*¹⁸.

Trata-se de um conjunto de iniciativas muito ambicioso e que terá um impacto muito grande nestes países e em toda a Europa. Não esqueçamos que muitos destes países

¹⁵ *Op. Cit.*

¹⁶ European Commission, 2018. The Three Seas Initiative Summit: European Commission Investments in Connectivity Projects Bucharest, Romania.

¹⁷ The Kosciuszko Institute, 2018. The Digital 3 Seas Initiative: a call for a cyber upgrade of Regional Cooperation, Livro Branco, Polónia, disponível em https://ik.org.pl/wp-content/uploads/white_paper_the_digital_3_seas_initiative-1.pdf.

¹⁸ Aqui apresentou-se apenas uma seleção dos projetos mais emblemáticos. Para uma lista completa destes projetos, ver “Priority Interconnection Projects” da Presidência Eslovena.



são Estados-encravados, sem acesso ao mar. Estas infraestruturas vão agora dar-lhes acesso a três mares e, dessa forma, muito contribuirão para uma maior independência e espaço de manobra das suas políticas. Contudo, para a implementação destes projetos há necessidade de assegurar um importante financiamento que não poderá ser garantido apenas pelos Estados-membros. Assim, para além de apelos à União Europeia, foram já assegurados investimentos norte-americanos (sobretudo no domínio da energia) e chineses (embora estes ainda se não tenham concretizado). Foi também decidida a criação do *Three Seas Fund* (TSF), com uma duração de trinta anos e que pretende assegurar um financiamento na ordem dos 100 biliões de euros (a partir de um investimento inicial dos Estados-membros no valor de 5 biliões de euros). Uma escala não-despicienda.

Dado o acima referido, é fácil ver as implicações geopolíticas desta Iniciativa. Antes de mais, a região encontra-se no centro de uma luta de titãs pelo fornecimento de gás natural à Europa, sendo conhecido que este será um dos maiores mercados a nível mundial. Por outro lado, há uma preocupação crescente em assegurar uma independência energética para a região que evite a excessiva dependência atual dos fornecimentos oriundos da Rússia e que serão canalizados através da Alemanha (o já referido *Nordstream II*). Os Estados-membros¹⁹ na sua maioria sentem, aliás, uma grande desconfiança em relação a este projeto germano-russo, e consideram necessária a promoção da sua independência energética através da diversificação dos fornecimentos.

Os EUA têm-se manifestado abertamente contra o *Nordstream II*, tendo o Presidente Donald Trump, na conferência da I3M, em Varsóvia, atacado duramente esta política energética da Alemanha, apontando a contradição entre, por um lado, o apoio à política de sanções contra a Rússia por causa do conflito na Ucrânia e, por outro, o pagamento de somas milionárias pelos hidrocarbonetos russos, que constitui uma ajuda significativa à sua economia.

Mas as implicações desta Iniciativa são mais vastas e incluem, de facto, os interesses norte-americanos no fornecimento de gás de xisto à Europa (um mercado em crescimento), o que faz de Washington um dos seus principais aliados. Mas, para que os fornecimentos norte-americanos se venham a concretizar na escala pretendida, há questões complexas que têm antes de ser resolvidas, como é o caso de saber se os países da região vão optar por esta solução, sendo os preços do gás de xisto consideravelmente mais elevados que o gás russo, mas constituindo um instrumento para a diversificação das fontes energéticas²⁰. Um primeiro passo foi dado pela Polónia, em 2017, ao fazer as suas primeiras importações de gás de xisto a partir dos EUA²¹. O Presidente polaco, Andrzej Duda, chegou mesmo a afirmar durante a Cimeira de Varsóvia a intenção do seu país de celebrar com os EUA contratos de longa duração para estes fornecimentos,

¹⁹ Com particular destaque para a Polónia que, com o *Nordstream II*, perderá a maior parte dos direitos de passagem do gás russo pelo seu território.

²⁰ Embora a questão do preço seja naturalmente importante, há também a considerar a crescente influência da geopolítica no mercado da energia na União Europeia.

²¹ Refira-se, contudo, que a Polónia pretende tornar-se um *hub* energético regional que, eventualmente, possa vir a substituir a Rússia no fornecimento de gás natural à Ucrânia e à Moldávia. Está também a fazer grandes prospeções para a produção local de gás de xisto, tendo já aberto vários furos.



embora tenham ainda de se realizar negociações complicadas a respeito dos preços, que o Presidente americano afirmou já poderem vir a aumentar²².

Em contraste com as escolhas da Polónia, vimos que a visita do Vice-Presidente norte-americano, Mike Pence, à Hungria no mês de fevereiro de 2019 não foi o sucesso que alguns esperavam. As conversações foram tensas e, quando Mike Pence tentou convencer a Hungria a não apoiar as propostas russas de alargamento do *Turkish Stream* até à Europa Central e, em vez disso, optar pelos fornecimentos com origem nos EUA, a resposta recebida foi, no mínimo, fria. Embora a verdade seja que estas ambições norte-americanas, por enquanto, não passam disso mesmo, já os russos podem garantir um fornecimento contínuo imediato e a preços muito mais baixos.

Por sua vez, a China vê também com grande interesse a I3M, suscetível de lhe permitir utilizar essa enorme rede infraestrutural (sobretudo em matéria de portos, auto-estradas e caminhos-de-ferro) no âmbito do seu projeto *One Belt, One Road*. Embora a cooperação entre a China e os países da região tenha por base a iniciativa "16+1"²³, Pequim acompanha com crescente interesse os desenvolvimentos desta Iniciativa²⁴.

Noutro plano – mais controverso –, é também importante referir que entre estes países estão alguns dos Estados mais conservadores da Europa, como a Hungria, a Polónia, a Áustria ou a Eslováquia, que têm vindo a contestar algumas das políticas de Bruxelas, nomeadamente em termos de cedências de soberania (a via federal), o euro, a imigração e a defesa²⁵. Assim, têm sido levantadas suspeições de que estes poderiam estar a tentar criar, dentro da União Europeia, um modelo de integração alternativo ao do eixo Paris-Berlim (hoje cada vez mais Berlim-Paris), o que foi sempre desmentido pelos promotores da I3M, que não se têm cansado de afirmar que a mesma se integra na UE e se limita à cooperação no âmbito das infraestruturas. Contudo, ninguém ignora que líderes como Viktor Órban, ou o italiano Matteo Salvini, agora numa travessia do deserto depois da quebra da aliança que o mantinha no poder, têm vindo a patrocinar a ideia duma reformulação da União Europeia num projeto mais igualitário, ou homogéneo na distribuição nela do poder dos seus Estados-membros, e com uma diferente visão de futuro.

Têm sido visíveis crescentes desconfianças destes países em relação à Alemanha (sobretudo depois do anunciado *Nordstream II*, que acusam de ser no fundo e essencialmente "antieuropeu", pois visa tornear a Polónia ao passar ostensivamente pelos fundos do Mar Báltico, marginalizando-a no seu percurso) e aos projetos franceses sobre a defesa europeia e um aprofundamento da integração (com as consequentes cedências ao nível da soberania recentemente adquirida). Estes países têm também, na sua maioria, vindo a contestar as políticas migratórias de Bruxelas, que consideram

²² Engdahl, William, 2017. *Initiative polonaise des Trois Mers. Quel en est l'enjeu géopolitique?*, *New Eastern Outlook*, disponível em <http://lesakerfrancophone.fr/initiative-polonaise-des-trois-mers-quel-en-est-lenjeu-geopolitique>.

²³ Iniciativa chinesa para o aprofundamento da cooperação com diversos Estados europeus: Albânia, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Macedónia do Norte, Montenegro, Polónia, Roménia, Sérvia, Eslováquia e Eslovénia. A cooperação centra-se nas áreas das infraestruturas, educação e cultura, tendo três áreas prioritárias: infraestruturas, tecnologias de ponta e tecnologias verdes.

²⁴ A Polónia tem vindo a manifestar alguma desconfiança em relação à iniciativa "16+1" por considerar que esta não tem levado a grandes concretizações práticas. Também tem vindo a evidenciar algum desconforto face ao desequilíbrio da balança comercial a favor da China.

²⁵ A maior parte destes Estados continua a considerar que a NATO constitui o garante da sua independência e segurança e têm uma cooperação bilateral muito forte com os EUA.



contrárias aos interesses europeus, tendo manifestado de forma clara a recusa de acolhimento nos seus países das quotas de imigrantes que lhes foram atribuídas.

Por sua vez, na 55ª edição da Conferência de Segurança de Munique, em janeiro de 2019, a Chanceler Angela Merkel defendeu que a questão da dependência do gás russo não se pode reduzir a uma discussão sobre se este vem pelo gasoduto ucraniano ou pelo *Nordstream II*, tendo-se mostrado disponível para uma discussão aberta que também incluía o fornecimento de GNL americano à Europa. Em contraponto, na mesma conferência, o Vice-Presidente dos Estados Unidos, Mike Pence, manifestou o desconforto do seu país sobre esta questão, referindo que os EUA não poderão garantir a defesa do Ocidente se os seus aliados continuarem a depender do Leste, tendo-se manifestado ainda como “vigorosamente contra o Nordstream II”.

Por aqui se vê, com alguma nitidez e clareza, a dimensão das questões que estão em jogo e que, contrariamente ao afirmado pelos seus responsáveis, a I3M é claramente uma Iniciativa com a maior das relevâncias ao nível geopolítico.

Conclusões

Esta iniciativa, com uma importância geopolítica evidente, apresenta, contudo, vários desafios importantes. Desde logo, o montante de investimento necessário à concretização dos seus diferentes projetos, sobretudo os relativos à energia e às infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, que só poderá ser garantido com recurso ao investimento externo. A União Europeia deu já o seu apoio a alguns deles (a maior parte dos quais se inscreve, aliás, em projetos mais vastos da União Europeia destinados a todos os Estados-membros). A China, por sua vez, não concretizou ainda nada de muito significativo, havendo já países que a acusam de não passar das declarações de intenções – e os EUA têm apoiado apenas projetos nos quais têm um interesse direto, como é o caso dos relativos ao sector energético. Falta, assim, assegurar a maior parte deste investimento milionário e isto num tempo que, tudo o leva a crer, será de arrefecimento da economia. O Fórum Empresarial, sendo aberto à participação de países terceiros, poderá ter um papel importante neste domínio; esperemos que assim seja.

Um desafio importante para os EUA será o de convencer os Estados-membros, mais uma vez num clima de alguma incerteza económica, a comprar gás de xisto proveniente do outro lado do Atlântico, mais caro e mais difícil de manipular, com o argumento da necessidade de diversificação dos abastecimentos. Ao mesmo tempo, estes países terão de enfrentar a pressão russa e também alemã. Facto é que as necessidades de abastecimento de gás natural são grandes e com tendência para crescerem consideravelmente no futuro, pelo que a tentação será grande de recorrer aos fornecedores com melhores preços, apesar de que os Estados Unidos tudo farão para que o seu *shale gas* seja parte desta equação.

Também não será fácil manter a coesão deste conjunto, sobretudo se a I3M não puder contar com o apoio da União Europeia (é, assim, importante não hostilizar demasiado a Alemanha). A dificultar a situação, há a referir a existência de perceções de segurança diferentes, níveis muito desiguais de desenvolvimento económico e diferenças ao nível político.

Finalmente, e embora os méritos desta Iniciativa sejam evidentes, não parece que a mesma, do ponto de vista político, venha a ganhar uma dinâmica suscetível de a



constituir como uma alternativa ao atual modelo de integração europeia. Há várias razões para tal, mas a dependência da região em relação aos fundos da União Europeia para o desenvolvimento destes projetos, leva a que seja perigoso optar por lançar desafios de ordem política às orientações de Bruxelas ou antagonizar as principais potências da UE.

Já do ponto de vista económico, parece que todos terão a ganhar (e não apenas os Estados-membros) no desenvolvimento das referidas infraestruturas, capazes de virem a criar uma maior dinâmica de contactos e de negócios na região.

Tudo leva, assim, a crer que a I3M poderá vir a ter sucesso se mantiver a orientação atual de se apresentar apenas como uma iniciativa regional destinada a desenvolver as infraestruturas da região no quadro da UE, mas sem ter de estar excessivamente dependente dos mecanismos da União, sempre lentos e exigindo consensos alargados difíceis de conseguir. Já do ponto de vista da segurança, os seus promotores têm sempre realçado a importância da relação transatlântica, expressamente por forma a servir de um contrapeso ao eixo franco-alemão ou germano-francês, se se preferir.

Espera-se que a próxima cimeira na Eslovénia seja já dedicada à implementação dos projetos definidos em Bucareste, sendo este um teste decisivo para avaliar a capacidade de captação dos investimentos necessários e da vontade política dos Estados para resistirem às já referidas pressões a que se têm visto sujeitos.

Referências Bibliográficas

Antonio, Patrício de (2017). "La iniciativa de los Tres Mares que conectará la Vieja y la Nueva Europa", disponível em <https://ideas.pwc.es/archivos/20171013/iniciativa-de-los-tres-mares-conectara-vieja-y-nueva-europa/>

Calheiros, Bernardo (2002). *O fim do bloco de Leste e o renascimento da Europa Central como realidade geopolítica*. Lisboa, Tese de Mestrado, Ed. do Autor/ISCS

Chodakiewicz, Marek Jan (2016). *Intermarium: The Land Between the Black and Baltic Seas*, Routledge, 1st. ed.

Droz, Jacques (1960). *L'Europe Centrale. Évolution Historique de l'Idée de «Mitteleuropa»*. Paris, Payot

Engdahl, William (2017). "L'Initiative polonaise des Trois Mers. Quel en est l'enjeu géopolitique?". In *New Eastern Outlook*, disponível em <http://lesakerfrancophone.fr/initiative-polonaise-des-trois-mers-quel-en-est-lenjeu-geopolitique>

European Commission (2018). *The Three Seas Initiative Summit: European Commission Investments in Connectivity Projects*. Bucharest, Romania

Guedes, Armando Marques, with Radu Dudau (2012). "European Energy Security: The Geopolitics of Natural Gas Projects, London". In Ruxandra Ivan (org.). *New Regionalism or No Regionalism? Emerging Regionalism in the Black Sea Area*

Górka, Marek (2018). "The Three Seas Initiative as a Political Challenge for the Countries of Central and Eastern Europe". In *Sciendo, Politics in Central Europe*, vol. 14, nº 3 (ISSN: 1801-3422), disponível em https://www.researchgate.net/publication/331871310_The_Three_Seas_Initiative_as_a_Political_Challenge_for_the_Countries_of_Central_and_Eastern_Europe



Gvosdev, Nikolas K. (2019). "Why Europe Won't Go for American Natural Gas". In *The National Interest*, disponível em <https://nationalinterest.org/feature/why-europe-wont-go-american-natural-gas-45557>

Korybko, Andrew (2018). *Germany's Request to Partner with the Three Seas Initiative Is a Win for Poland, Global Research*, disponível em <https://www.globalresearch.ca/germanys-request-to-partner-with-the-three-seas-initiative-is-a-win-for-poland/5652168>

Miksche, F.O. (1953). *Danubian Federation. A Study of Past Mistakes and Future Possibilities*, England, Kenion Press Ltd., Bucks, (introduction by Philip Dunant, viii+38 págs.)

Nogueira, José Manuel Freire (2008). "Recursos, Energia e Geopolítica". *Revista Geopolítica*. Lisboa: Centro Português de Geopolítica

Naumann, Friedrich (2012). *Central Europe* [translation by Christabel M. Meredith]. New York, Alfred A. Knopf (Classical Reprint Series, Forgotten Books).

PWC & Atlantic Council (2017). *The Road Ahead – CEE Transport Infrastructure Dynamics*, disponível em <https://www.pwc.pl/pl/pdf/the-roa-ahead-raport-pwc-atlantic-council.pdf>

The Kosciuszko Institute (2018). *The Digital 3 Seas Initiative: a call for a cyber upgrade of Regional Cooperation*, Livro Branco, Polónia, disponível em https://ik.org.pl/wp-content/uploads/white_paper_the_digital_3_seas_initiative-1.pdf

The Three Seas Initiative (2019). *Priority Interconnection Projects*, disponível em <https://irp-cdn.multiscreensite.com/1805a6e8/files/uploaded/2018%20List%20of%20Interconnection%20Projects.pdf>

Tomé, Luís (2018). *Geopolítica da Rússia de Putin: Não é a União Soviética, mas gostava de ser...*, disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n60/n60a05.pdf>

Vondra, Alexandr (2018). *Regional Integration at the Three Seas Summit*, disponível em <https://emerging-europe.com/voices/regional-integration-at-the-three-seas-summit/>

Zamfirescu, Elena (1996). *Mapping Central Europe*. Haia: Clingendael Paper

DERECHOS DE LOS MIGRANTES: APUNTES A LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

María Teresa Palacios Sanabria

maria.palacios@urosario.edu.co

Doctora en Derecho y Magister en Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla-España, Profesora Asociada de la Universidad del Rosario (Colombia) y abogada da la Universidad del Rosario. Directora del Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

Resumen

Los derechos de los migrantes representan un reto para los Estados, debido a que su garantía evidencia la permanente tensión entre la soberanía de los Estados y la protección de derechos humanos en el contexto internacional. En este artículo se analizará si en realidad es posible afirmar la existencia de un verdadero desarrollo evolutivo de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sede contenciosa y consultiva en dicha materia y que, por tanto, pueda constituir un aporte para el mejoramiento de los derechos de los migrantes en el DIDH. Para ello, el texto abordará los siguientes partes: I) Marco normativo orientado a la soberanía de los Estados; II) La progresiva jurisprudencia contenciosa de la Corte IDH III) Las opiniones consultivas: elementos integradores de los derechos y; IV) Conclusiones.

Palabras clave

Derechos humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, desarrollo progresivo, jurisprudencia interamericana, migración internacional.

Como citar este artículo

Sanabria, María Teresa Palacios (2019). "Derechos de los migrantes: apuntes a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Noviembre 2019-Abril 2020. Consultado [en línea] en fecha de la última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.9>

Artículo recibido el 6 de febrero de 2018 y aceptado para su publicación el 15 de septiembre de 2019.





DERECHOS DE LOS MIGRANTES: APUNTES A LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

María Teresa Palacios Sanabria

Introducción

Los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales se predicen de todas las personas y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), bajo la pretensión de universalidad¹ (ONU, 1993:19), ha establecido los motivos por los cuales no se pueden generar tratos discriminatorios². El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) no ha sido la excepción y a través de la evolución que ha tenido en cuanto al surgimiento de sus órganos, normatividad y jurisprudencia, se ha preocupado por establecer unos parámetros para la protección de los derechos humanos en la región americana, aplicables a toda persona sometida a la jurisdicción de los Estados miembros. Así, es puesto de manifiesto por el tratado constitutivo de la Organización de Estados Americanos (OEA), al señalar en el artículo 3.i que: "Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo" (OEA, 1948).

Con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1959 y posteriormente la Corte IDH (1969), así como con la adopción de tratados regionales generales, y sectoriales temáticos, se impulsó un proceso de desarrollo evolutivo de la jurisprudencia regional, la cual, determina el alcance de las obligaciones de los Estados que son parte de estos y aceptan la competencia del órgano jurisdiccional, para la vigilancia del cumplimiento de tales compromisos.

Corresponde, entonces, a la Corte IDH como suprema autoridad autónoma y judicial del SIDH, aplicar e interpretar las disposiciones contenidas en la CADH. Tanto los fallos contenciosos como las opiniones consultivas de la Corte han versado sobre gran diversidad de asuntos y derechos y han sido calificadas por algunos doctrinantes como progresivas, valientes y comprometidas con la aplicación del principio "*pro persona*", lo que ha implicado la ampliación del catálogo de derechos contenidos no solo en la CADH, sino en los demás tratados que hacen parte del este contexto regional. (Quispe, 2016: 229) (Núñez, 2017: 80) (Ovalle, 2012: 601).

Si bien un importante número de derechos se reconocen a toda persona, para el caso de los extranjeros, los países pueden establecer de manera legítima las distinciones que no

¹ Ver Declaración y Programa de Acción de Viena, (artículo 5, 1993).

² Declaración Universal de Derechos Humanos, (art. 2, 1948) y los pactos de 1966. Ver definición de discriminación en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (art. 1.1, 1965).



se consideran prohibidas, las cuales cuestionan el principio de igualdad (Lucas, 2015: 90). En consecuencia, es frecuente que su ejercicio se vea restringido a un marco muy limitado, que está puesto de presente en las políticas migratorias. Paralelamente, la realidad migratoria va en aumento y según la OEA entre 2012 y 2016, 7,2 millones de personas dejaron su país en las américas (OEA, 2017: 4). Bajo ese contexto, resulta de interés analizar cómo se ha comportado la jurisprudencia contenciosa y consultiva de la Corte IDH en esta temática, e identificar cuáles son los principales aportes de la misma?, con el objeto de evidenciar el inicio de la construcción de un emergente corpus normativo en materia de derechos de los extranjeros y de los migrantes, que redunde en la creación de parámetros interpretativos para los Estados miembros de la OEA, pero que a nivel comparado pueda servir para inspirar los desarrollos de otros contextos regionales.

El documento es resultado de investigación de un proyecto denominado "El derecho a la vida digna en el contexto de la inmigración"³, el cual acude a una metodología dogmática de análisis documental de fuentes primarias normativas, jurisprudenciales y doctrinales del SIDH, pero que en este caso se enfocará en la actividad de la Corte IDH, pese a que se pueda hacer alusión somera a los informes de la CIDH, así como de otros instrumentos que hacen parte del corpus del DIDH.

1. Un marco normativo orientado a la soberanía de los Estados

1.1. Declaración Americana de 1948

Para referirse a los pronunciamientos emitidos por la Corte IDH es necesario revisar algunas normas regionales como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948⁴ (DADH) pues dispone que los (...) *los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana*".(OEA, 1948 A: 1).

Lo anterior conduce a la reflexión sobre la verdadera noción de igualdad entre las personas, en la que prevalece el valor de los individuos despojados de consideraciones jurídico-políticas con los territorios para la asignación de los derechos. No obstante, este ideal se diluye pues en la parte dispositiva de la DADH, art. II, solamente se reconoce a los nacionales de los Estados el derecho a seleccionar su residencia y a circular por el territorio de manera libre, y se omite hacer alusión al derecho de entrada. Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵ (DUDH) sí reconoce en el artículo 13 de manera expresa el derecho de entrada, sin que ello se replique en desarrollos normativos posteriores⁶. Esto puede obedecer al arraigado concepto de soberanía de los Estados que

³ El mencionado proyecto hace parte del trabajo doctoral desarrollado en la Universidad de Sevilla, proceso que finalizó en el año 2012, pero que sigue generando productos dado el interés de la autora en la temática propuesta.

⁴ Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

⁵ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, mediante resolución 217 A (III).

⁶ El derecho de entrada no es posible hallarlo reconocido en el PIDCP ni en los tratados regionales.



se traduce en el diseño de la política migratoria a través de visados, controles de ingreso y permanencia de extranjeros⁷.

1.2. Algunos tratados aplicables

La omisión normativa al derecho de entrada se evidencia en la Convención Americana sobre derechos humanos (CADH)⁸ en el artículo 22 al enunciar que: *"Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales"* (OEA, 1969: 8). Esto es una reproducción de lo dispuesto en el contexto universal, pues el PIDCP de 1966⁹, en el artículo 12 condiciona el derecho de entrada, la libertad de circulación y residencia, a las personas que se hallen legalmente dentro del territorio del Estado. (ONU, 1966)¹⁰. De acuerdo con lo anterior, es claro que para el DIDH vigente, el derecho de entrada es inexistente y que a partir de allí, los Estados conservan un alto margen de discrecionalidad que se materializa en el ejercicio restrictivo de los derechos de los extranjeros.

Además de ello, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ONU, 1965) al definir la discriminación, excluye las distinciones que proceden por vía de aplicación del concepto de ciudadanía y no ciudadanía (art.1.2 CERD), facultando a los países a otorgar tratos diferenciados no constitutivos de discriminación (Palacios, 2012).

2. La progresiva jurisprudencia contenciosa de la Corte IDH en favor de los derechos de los migrantes.

En el apartado anterior se enunciaron algunas normas básicas a partir de las cuales los Estados limitan el ejercicio de los derechos de los extranjeros, teniendo como presupuesto su seguridad nacional, orden público o interés general. Por ello, es oportuno realizar un análisis en torno a las características que ha tenido la jurisprudencia de la Corte IDH en esta materia, pues el tribunal acude a diversos métodos de interpretación previstos en la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados (Olmos, 2017:3) y ello nos permitirá identificar elementos que evidencien la existencia de un verdadero desarrollo evolutivo que establezca algunos límites a la soberanía de los Estados, con respecto al tratamiento de los extranjeros. En esta reflexión se entenderá por desarrollo progresivo de los derechos humanos, la evolución normativa y jurisprudencial que redunde en la mayor protección de los derechos de los extranjeros como camino hacia la equiparación restringida (Gomez, 2003). Por otra parte, resulta valioso analizar en qué medida la Corte IDH hace uso de sus dos funciones para complementar el marco de los derechos de los extranjeros, esto es, si las consideraciones a las que llega en el ejercicio de la función contenciosa son replicadas en la jurisprudencia de orden consultivo.

⁷ Artículo 13 de la DUDH: "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país".

⁸ Adoptada en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en vigor el 18 de julio de 1978.

⁹ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, en vigor el 22 de marzo de 1976.

¹⁰ Artículo 12.1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.



2.1. Una jurisprudencia puntual y garantista

La función contenciosa de la Corte IDH está prevista en los artículos 61, 62 y 63 de la CADH y está regulada en varias normas del Reglamento de la misma corporación (OEA, 2009). Esta competencia tiene como propósito fundamental que se realice un proceso de aplicación normativa a hechos concretos para determinar si existieron o no vulneraciones a la luz de la CADH y derivar de allí, responsabilidad internacional en contra del presunto Estado infractor. Por tanto, la Corte IDH deberá emitir una sentencia en la que tendrá que disponer medidas de reparación, satisfacción o garantías de no repetición. (Roa, 2015:64). Es así, como le compete comprobar la veracidad de los hechos denunciados y decidir si los mismos pueden ser considerados como infracción a la CADH. (Ventura y Zovato, 1989: 165)

Si bien los casos fallados por la Corte IDH relativos a los derechos de los extranjeros no son muy numerosos¹¹, pueden identificarse algunos temas, entre ellos, el derecho a la nacionalidad, expulsión de extranjeros y respeto al principio de no devolución, igualdad y no discriminación, garantías judiciales y debido proceso.

2.1.1. El derecho a la nacionalidad guarda relación con otras garantías

El caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*¹² (Corte IDH, 2001), fija un parámetro para la protección del derecho a la nacionalidad por adopción de un ciudadano israelí naturalizado en Perú que previamente había renunciado a su nacionalidad de origen y por una decisión de una autoridad sin competencia estuvo en riesgo de apatridia. La Corte IDH califica el derecho a la nacionalidad, como un estado natural e inherente del ser humano (Corte IDH, 2001:párr 86). Reconoce que los Estados dentro de sus competencias regulan la adquisición y pérdida de esta facultad, pero dicha potestad soberana encuentra una limitación en "(...) las exigencias de la protección integral de los derechos humanos" (Corte IDH, 2001: 88).

El fallo refiere opiniones consultivas anteriores¹³ (Corte IDH, 1984) en las que se reconoce la importancia de la nacionalidad para el ejercicio de otros derechos, como los derivados de la condición de apátrida (Corte IDH, 2001: párr 91 y ss). Así mismo, evidencia la tensión existente entre el principio de soberanía de los Estados y el respeto a los derechos humanos por vía del desarrollo de la normativa interna,¹⁴ (Carrillo, 2001: 32) para decidir este tipo de asuntos.

¹¹ Si se le compara con la que ha producido el TEDH.

¹² Corte IDH, caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, Serie C, No. 74, de 6 de febrero de 2001.

¹³ Ver Opinión Consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-4 de 1984, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Serie A, No. 4, párr. 32.

¹⁴ Ver Carrillo, J., *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, segunda edición, Tecnos, Madrid, 2001, p. 32.



En el caso de las niñas *Yean y Bosico vs. República Dominicana*¹⁵(Corte IDH, 2005) ¹⁶se reitera la importancia de la nacionalidad y la Corte IDH configura el desconocimiento de este derecho en los sistemas jurídicos, como una lesión a la dignidad de la persona (Corte IDH, 2005: párr 179), toda vez que la denegación por parte del Estado dominicano del registro de nacimiento, deriva en la anulación de la condición de sujeto de derechos y ubica a las afectadas en circunstancias de vulnerabilidad extrema (Corte IDH, 2005: párr 180). Para el SIDH el derecho a la nacionalidad supone de una parte, el derecho a tener una nacionalidad para que el individuo goce de amparo judicial por la relación que se establece con el Estado y de la otra, la protección contra la privación arbitraria de esta. (Corte IDH, 2017:11). Además, que los Estados se encuentran en el deber de abstenerse de implementar prácticas que puedan favorecer el aumento de los casos de apatridia. (Corte IDH, 2017: 12)

Para la Corte, este derecho tiene una estrecha relación con los derechos de los niños y la protección de la familia, pues, la negación arbitraria del otorgamiento del registro de nacimiento y su dilación, constituyen una violación al derecho a la igualdad que desconoce la aplicación de criterios objetivos y razonables (Arlettaz, 2015: 431) y acentúa la condición de vulnerabilidad de los menores de edad, como sucedió en el caso de las niñas *Yean y Bosico vs. República Dominicana*¹⁷(Corte IDH, 2005).

Para la Corte IDH, los Estados deben abstenerse de obstaculizar el acceso al registro y al reconocimiento de la nacionalidad suprimiendo requisitos innecesarios, máxime cuando se trata de menores de edad (Corte IDH, 2005: párr 171). La omisión ocasionó que las niñas estuvieran en condición de apatridia, lo que derivó en revictimización, pues estableció barreras para el ejercicio de una serie de derechos esenciales como; desarrollo de su personalidad, acceso a la educación, desarrollo de su proyecto de vida, acceso al derecho a la personalidad jurídica, derecho al nombre, vida digna, nivel de vida adecuado y vida familiar.

El caso de *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*¹⁸(Corte IDH, 2014a) reitera argumentos de fallos anteriores sobre el tratamiento que reciben las personas haitianas o de origen haitiano en dicho país. Al estudiar el derecho a la nacionalidad y a la vida familiar, aborda el interés superior del niño desde un enfoque diferencial.¹⁹ El caso determina que la condición de irregularidad es una situación administrativa personal que no puede ser transferible o heredable, significa que los hijos de personas que se encuentren indocumentadas no pueden verse afectadas por esta situación y se les tendrá que reconocer el derecho a la nacionalidad (Corte IDH, 2014a: párr 318). Se determina que los Estados soberanamente podrán establecer la forma de adquisición de la nacionalidad, sin embargo, tendrán que fijar de manera razonable su restricción, de tal modo que una persona que establezca vínculos

¹⁵ Corte IDH, *caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Serie C, No. 130, de 8 de septiembre de 2005.

¹⁶ Las Resoluciones de medidas provisionales de 7 de agosto de 2000, 14 de septiembre de 2000, 12 de noviembre de 2000, 26 de mayo de 2001, 2 de febrero de 2006, 1 de diciembre de 2011, 29 de febrero de 2012 y 7 de septiembre de 2012 revisten gran importancia en el tema.

¹⁷ Corte IDH, *caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Serie C, No. 130, de 8 de septiembre de 2005.

¹⁸ Corte IDH, *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* Serie C, No. 282, de 28 de agosto de 2014.

¹⁹ Párrs. 82 -106, 212-140



con el Estado de acogida, no podrá ser considerada como transeúnte en cualquier caso, pues esto debe obedecer a un límite temporal y razonable (Corte IDH, 2014^a : párr 295).

De las consideraciones efectuadas se identifica un desarrollo evolutivo del alcance del derecho a la nacionalidad y personalidad jurídica, pues resulta ser elemento esencial para el ejercicio del derecho al nombre y para la efectividad de la nacionalidad, que deriva en el reconocimiento de garantías que no sólo impactan los derechos civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales.

2.1.2. Garantías procesales: un derecho humano de todas las personas

El caso *Vélez Loor Vs. Panamá*²⁰ (Corte IDH, 2010) aborda la protección de los derechos a la integridad y libertad personales y garantías judiciales a partir de la dignidad humana²¹, señalando que si bien los Estados tienen en ejercicio de su soberanía, la potestad de regular el tema de entrada de nacionales de otros Estados, esto tiene algunas limitaciones impuestas por los derechos humanos.

El respeto por tales principios no implica que el Estado no pueda iniciar acción alguna para contrarrestar la inmigración irregular, sino que al adoptar dichas medidas deberán respetarse los derechos humanos²². Los extranjeros detenidos en un medio social y jurídico diferente del suyo con barreras lingüísticas, los expone a una condición de particular debilidad²³ (Corte IDH, 2010), aspecto que resulta ser incompatible en un Estado democrático.

Las condiciones indignas de detención han sido una preocupación para la Corte IDH, pues "(...) puede resultar en una violación de la prohibición absoluta de aplicar tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes²⁴. En este sentido, los Estados no pueden invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta área y no respeten la dignidad del ser humano" (Corte IDH, 2010: párr 198). Así mismo, éstas derivan de una errónea concepción de que las faltas administrativas migratorias suponen delitos, lo que criminaliza la migración²⁵. Debe tenerse presente, que las condiciones dignas de detención deben constituir una buena práctica, aplicable en los centros de detención exclusivos para migrantes y en los establecimientos carcelarios (Corte IDH, 2015: párr 81) y dar cumplimiento a circunstancias mínimas como la legalidad, proporcionalidad,

²⁰ Corte IDH, *Caso Velez Loor Vs. Panamá*, Serie C, No. 218, de 23 de noviembre de 2010.

²¹ Este caso versa sobre la detención del señor Jesús Tranquilino Velez Loor, nacional ecuatoriano que es detenido en la zona de frontera del Darién (panamá) por autoridades policiales de este país por no contar con documentación que acreditara su permanencia en este país. (párr. 94).

²² Estas apreciaciones ya las había puesto de manifiesto en la Opinión Consultiva, OC-18 de 2003 que será analizada con posterioridad en este escrito.

²³ Ver Corte IDH, *caso Vélez Loor vs. Panamá*, párr. 146-160

²⁴ Comité contra la Tortura, Observación General No. 2, *Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes*, 39 periodos de sesiones, 2007, Doc. HRI/GEN/Rev.9 (Vol. II), de 27 de mayo de 2008. Cabe señalar que para el DIDH la prohibición de tortura, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes es absoluta, y en lo que se relaciona concretamente con los inmigrantes, incluso aquellos que se encuentran en situación jurídica de irregularidad, esta norma ha significado un fuerte límite a las expulsiones individuales o deportaciones de personas cuando en su estado de origen esté en riesgo la vida del extranjero o pueda ser víctima de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

²⁵ Es ilustrativo el *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, marzo de 2011, párr. 13 y 15, ver Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados, refugiados, y migrantes en los Estados Unidos de América*, 2015.



razonabilidad y prohibición de arbitrariedad, como se expone en el caso *Nadege Dorzema vs. República Dominicana*. (Corte IDH, 2012:133). De lo anterior que resulten incompatibles con la CADH las políticas migratorias punitivas que tengan como propósito detener a los migrantes en situación irregular (Corte IDH, 2014^a: 359).

En las causas migratorias el debido proceso es un derecho fundamental de toda persona migrante sin importar su estatus migratorio, que tiene reconocimiento en la CADH en el artículo 8. Es así como todo órgano administrativo y judicial de un Estado parte deberá respetarlo (Corte IDH, 2017:44) y es deber de los funcionarios ser imparciales e independientes (Corte IDH, 2010: 108).

Otra de las garantías procesales en las causas migratorias, consiste en la obligación del Estado para que la persona sea presentada ante la autoridad competente y una vez esto haya sucedido, velar por el cumplimiento de la presunción de inocencia en caso en que haya procedido una detención (Corte IDH, 2014^a: 371), permitir que la medida o sanción sea revisada, garantizar que al interior del Estado existan recursos judiciales efectivos (Corte IDH, 2010: 139), acceder a la justicia y contar con asistencia letrada (Corte IDH, 2010: 254) o consular en caso de requerirse, tal como sucedió en el caso *Acosta Calderón vs. Ecuador* (Corte IDH, 2005 ^a:125) o establecer comunicación con una persona de su elección o agente consular, en caso de que haya procedido legítimamente su detención como se expresó en el caso *Tibi vs. Ecuador* (Corte IDH, 2004:112).

2.1.3. Igualdad y no discriminación como eje para todos los derechos

Esta prescripción normativa tiene gran relevancia, pues opera como principio irradiador para la interpretación de los derechos, pero también se dibuja como garantía instrumental para la aplicación de otros derechos e incluso como derecho autónomo. En el DIDH se encuentra en casi la totalidad de los instrumentos internacionales. Su aplicación en los asuntos migratorios es vital, pues si bien se predica el derecho a la igualdad ante la Ley y está prohibida la discriminación por motivos prohibidos, como ocurre con el origen nacional, también está permitido a los Estados hacer distinciones legítimas entre nacionales y extranjeros, aspecto que es frecuente en las políticas migratorias.

La Corte IDH ha indicado que la igualdad ha ingresado al “*dominio del ius cogens*” (Corte IDH, 2010: 248), lo que traduce que los países no podrán tolerar la realización de conductas constitutivas de discriminación. Varios análisis de los derechos de los migrantes surgen desde el respeto al principio de igualdad y no discriminación, como el otorgamiento de la nacionalidad, las garantías judiciales, la aplicación del principio de no devolución. Pese a ello, en el caso de *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*²⁶(Corte IDH, 2014a), se afirma que los Estados pueden efectuar tratos diferenciados entre nacionales y extranjeros, así como también entre documentados e indocumentados, siempre y cuando obedezcan a motivos objetivos, razonables y compatibles con los derechos humanos. (Corte IDH, 2014^a : párr 403). Esto es frecuente en la construcción de la política migratoria y propone la tensión entre la soberanía para establecer limitaciones a los derechos de los extranjeros y la emergente

²⁶ Corte IDH, *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* Serie C, No. 282, de 28 de agosto de 2014.



discusión sobre la igualdad como una norma superior integrante del *ius cogens*, para ello, se ha invitado a los Estados a combatir las prácticas discriminatorias en todos los niveles y a adoptar medidas afirmativas para garantizar la igualdad ante la Ley de todas las personas (Corte IDH, 2005:155) sometidas a su jurisdicción, lo que incluye a todos los migrantes sin importar su condición jurídica, pues busca garantizar que no se proporcionen tratos discriminatorios contra ciertas categorías de personas y se avance hacia un esquema de igualdad entre nacionales y extranjeros. (Bosniak, 1991: 737)

2.1.4. Expulsión de extranjeros y principio de no devolución: limitaciones a la soberanía

La prohibición de expulsión o devolución de extranjeros es una garantía construida en el marco del DIDH, tanto en el contexto universal²⁷ como en los regionales²⁸ y que se ha influenciado en el principio de "*non refoulment*" propio del Derecho Internacional de los Refugiados²⁹. Tiene desarrollo a partir de la aplicación del derecho a la libertad de circulación de los extranjeros al interior de un Estado y se reconoce en los artículos 22.8 y 22.9 de la CADH.

Sobre las expulsiones de extranjeros,³⁰ la Corte IDH recalca, que los Estados tienen libertad para fijar requisitos de entrada y permanencia y que las expulsiones autorizadas por el DIDH, son aquellas en las que existe un análisis individual de cada caso, media un debido proceso y no se produce la elaboración de perfiles raciales³¹. Para su procedencia se deberá consultar la historia migratoria de la persona, realizar una consideración sobre la nacionalidad, el alcance de afectación a la ruptura familiar derivada de la expulsión, el impacto o perturbación en la vida del niño o de la niña y se deberán evitar las expulsiones colectivas, expeditas sin garantías³². (Corte IDH, 2014a) Por otra parte, en los procedimientos migratorios se tendrán que distinguir estrictamente los fines de las medidas y la privación de la libertad, sólo se deberá emplear en caso de ser necesario, de allí, que se consideran arbitrarias las políticas migratorias que suponen detención obligatoria, máxime si estas recaen sobre menores de edad e implican expulsión. (Corte IDH, 2014a : párr 360)

El caso de la *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, amplía los alcances de la prohibición al señalar que la persona no podrá ser expulsada o devuelta a su Estado de origen o a un tercer Estado, en caso de que su derecho a la vida o a la libertad se encuentren en peligro por causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas (Corte IDH, 2013:134), sin que pueda mediar consideración sobre su condición migratoria, por lo que muestra una garantía universal para toda persona. Este pronunciamiento toma elementos de lo que ha desarrollado el TEDH en esta materia

²⁷ Ver por ejemplo el artículo 13 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 22 de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias.

²⁸ En el caso del Sistema Europeo de Protección a Derechos Humanos, se reconoce en el artículo 4 del Protocolo no. 4 y Protocolo no. 7, Facultativos al Convenio de Roma de 1950.

²⁹ Esta garantía surge originalmente en el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

³⁰ Tener en consideración jurisprudencia de medidas provisionales de personas haitianas y dominicanas de origen haitiano, en la OC- No. 18 de 2003, entre otros.

³¹ Se aplica lo dispuesto por el artículo 12 del PIDCP y lo establecido en la OG No. 15 del Comité de DDHH.

³² Corte IDH, *Caso personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, párr. 379, también Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, párr. 146.



(Salado, 2009:107), que constituye una limitación a la discrecionalidad de los Estados y que ha sido un aspecto poco desarrollado en el SIDH.

Las expulsiones individuales pueden proceder en los casos en los que se adelanta un proceso individual con las características ya señaladas, pero constituye una prohibición la realización de estas de manera colectiva, pues en el sentir de la Corte IDH, tales decisiones carecen de un análisis objetivo y son arbitrarias. (Corte IDH, 2012:171).

3. Las Opiniones Consultivas: elementos integradores de los derechos

La función consultiva de la Corte IDH es catalogada como amplia y única en el DIDH, si se realiza una comparación con los sistemas universal y europeo (Salvioli, 2006:5). El artículo 64 de la CADH fija su alcance respecto a legitimación, materias de interpretación y limitaciones (Nikken,1999:162). Todos los Estados americanos miembros de la OEA, sin que deban ser parte de la CADH, tienen posibilidad de formular consultas, así como también los organismos especializados de la OEA, que ostenten competencias en materia de DDHH. En cuanto a las materias sobre las que puede pronunciarse, ha determinado que no solo están dentro de su competencia las normas emanadas del SIDH, sino que puede producirse sobre toda disposición relativa a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado aplicable a los Estados americanos, de naturaleza bilateral o multilateral y que puedan ser partes del mismo los Estados de la OEA, incluidas las reservas formuladas y otros instrumentos como la DADH, e incluso sobre la compatibilidad de proyectos legislativos de los Estados con la CADH. (Nikken,1999:166).

El valor de las Opiniones Consultivas (OC) ha sido objeto de debate en la doctrina, pues algún sector sostiene que carecen de valor jurisdiccional (Faúndez,1996:450), sin embargo, hay quienes afirman que la Corte IDH es una institución judicial autónoma cuyo objeto es la aplicación e interpretación de la CADH, por lo que su naturaleza y decisiones son de carácter jurisdiccional, lo que implica que es jurisprudencia auxiliar del DIDH y que ha sido invocada en una gran cantidad de casos contenciosos (Nikken, 1999, 171), como sucede en el tema migratorio.

A la fecha han sido tres las OC que refieren temas migratorios o de extranjería y han marcado un punto de evolución para la jurisprudencia interamericana, pues establecen un estándar mínimo de tratamiento en materia de respeto de derechos.

3.1. La asistencia consular como núcleo para el ejercicio de los derechos

La OC-16, evidencia el vínculo entre el derecho a la información en el marco de la asistencia consular y el disfrute de los derechos inherentes a la persona según la CADH³³ (Corte IDH, 1999). Analiza garantías asociadas al debido proceso y acceso en igualdad de condiciones a la justicia, además que, señala que los Estados deberán eliminar la mayor cantidad de barreras posibles para facilitar el derecho a la defensa eficaz, a través de medidas de compensación en favor de personas vulnerables, como ocurre con los

³³ Ver: Corte IDH, *Derecho a la Información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, párr. 110 y ss.



extranjeros³⁴. Conviene tener presente que tal omisión deriva responsabilidad internacional del Estado y origina la necesidad de iniciar un nuevo proceso con debida notificación ante la autoridad consular (Ortiz, 2013: 127). Estas consideraciones han sido objeto de pronunciamiento en casos contenciosos como los ya analizados, en los que indica que es necesario que las personas migrantes cuenten con una efectiva atención consular de parte de sus Estados. *Acosta Calderón vs. Ecuador* (Corte IDH, 2005 a:125) y *Tibi vs. Ecuador* (Corte IDH, 2004:112).

3.2. El derecho a la igualdad una garantía instrumental

La OC- 18 de 2003 aborda tres grandes temas; consideración del principio de igualdad y no discriminación como norma de "*ius cogens*", reconocimiento de algunos derechos laborales de las personas indocumentadas y garantías de expulsión.

Sobre el primero, la Corte IDH concluye que el principio de igualdad y no discriminación es una norma de "*ius cogens*" sobre la cual descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional (Hennebel, 2004: 747). Al punto, señala: "*Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición*" (Corte IDH, 2003: 109). Los migrantes indocumentados deben tener un trato digno bajo el respeto de ciertas garantías mínimas, pues "*la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio*" (Corte IDH, 2003: 113). Lo dicho por la Corte no implica que se dé vía libre a una política de puertas abiertas (Chueca, 2005: 124), pues los países podrán iniciar acciones contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal, siendo legítimo impartir un trato distinto a los migrantes documentados e indocumentados. Lo anterior, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos (Corte IDH, 2003: párr 118 y 119).

Las valoraciones sobre la importancia de la igualdad y la prohibición de discriminación han sido un tema recurrente, que junto con la vulnerabilidad han caracterizado las decisiones de los casos contenciosos referidos a los migrantes (Corte IDH, 2010: 248), (Corte IDH, 2014a), (Corte IDH, 2005:155) y que evidencian la importancia de que se evolucione hacia un camino de equiparación de derechos en favor del reconocimiento de la dignidad de la persona, sin que los Estados pierdan del todo la potestad discrecional para determinar los contornos de su política migratoria.

Sobre los derechos derivados de la relación laboral, la Corte IDH menciona de nuevo a la dignidad humana y su importancia para los derechos de los trabajadores migratorios.

³⁴ *Ibíd.*, párr. 119. La Corte señaló que: "(...) ha de tomarse en cuenta la situación real que guardan los extranjeros que se ven sujetos a un procedimiento penal, del que dependen sus bienes jurídicos más valiosos y, eventualmente, su vida misma (...) (...) la notificación del derecho a comunicarse con el representante consular de su país, contribuirá a mejorar considerablemente sus posibilidades de defensa (...) (párr. 120).



Afirma, que el disfrute de los derechos laborales fundamentales garantiza al trabajador y a sus familiares una vida digna. Los trabajadores tienen derecho a desempeñar una actividad laboral en condiciones adecuadas y justas y recibir como contraprestación de su trabajo remuneración que permita a ellos y sus familiares gozar de un estándar de vida adecuado y compatible con la dignidad (Corte IDH, 2003: párr 157). Esto permite sostener que el SIDH ha realizado contribuciones significativas en la difícil ruta de la igualdad entre nacionales y extranjeros, y han sido merecedoras del calificativo de ser “*el certificado de calidad en materia de derechos humanos*” (Chueca, 2005b: 61).

Debe señalarse que en esta OC-18, la Corte IDH interpreta disposiciones contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, (DUDH) (ONU, 1948) y PIDCP, solicitadas en la consulta y declara su competencia al señalar que se trata de instrumentos internacionales sobre derechos humanos y vinculan al Estado consultante (Corte IDH, 2003: párr. 55). Pese a que en la consulta no se pregunta sobre aspectos relativos a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CTMF) (ONU, 1990), la Corte invoca este tratado por considerarlo de vital importancia para el desarrollo de esta. (Corte IDH, 2003: párrs. 69, 70, 75, 86, 128, 131)

3.3. Buenas prácticas para la protección de los niños migrantes

La OC No. 21 de 2014 aborda los derechos de los niños y su principal aporte consiste en recomendar a los Estados buenas prácticas durante todo el proceso migratorio. Para tal fin la Corte, refiere la importancia de interpretar la DADH, así como su propia jurisprudencia³⁵, la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) (ONU, 1989) y las OG del CCR³⁶ (ONU, 2005), por considerarlas “*opinio iuris communis*”, en materia de protección de derechos de los niños y contribuir de manera decisiva en la interpretación de la CADH. (Corte IDH, 2014^a: 57). Por demás, en esta OC también acude a la interpretación de las normas aplicables a las personas migrantes, para así completar el marco necesario que brinda protección a estas personas con múltiples factores de vulnerabilidad y fijar el alcance de las obligaciones de los Estados.

Advierte que el campo de aplicación de la protección derivada de la CADH y otros tratados será extensivo a todo niño, independiente de la situación migratoria, incluidos los refugiados, migrantes, solicitantes de asilo y apátridas (Corte IDH, 2014b: párr 95). Dentro de las principales obligaciones definidas, los Estados deben adecuar su normativa a partir de la aplicación del principio de efecto útil (Sagüés, 2010: 118) para el disfrute de los derechos en el contexto de la migración, de allí la importancia de los procedimientos que deben tener en cuenta los Estados frente a los riesgos que pueden sufrir los menores no acompañados o separados de sus familias (víctimas de trata, explotación sexual, participación en actividades delictivas o explotación laboral) para ello, es necesario tener mecanismos de detección temprana de niños en situación de vulnerabilidad migratoria (Corte IDH, 2014b: párr 90 y 93).

La OC-21 señala los procedimientos para identificar las necesidades de protección internacional de niñas y niños migrantes como el otorgamiento de asilo y refugio, no

³⁵ Caso *Personas dominicanas de origen haitiano y haitianas vs. República Dominicana*.

³⁶ Comité de los Derechos del Niño, OG-6/05, *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39 periodo de sesiones, 2005, Doc.CRC/GC/2005/6, de 1 de septiembre de 2005.



privación de la libertad de los niños independiente de su situación migratoria, diseño de medidas prioritarias para protección de menores, condiciones especiales de alojamiento (Corte IDH, 2014b: párr 106), respeto al principio de no devolución (Corte IDH, 2014b: párr 207) respeto por la vida familiar (Corte IDH, 2014b: párr 263). Bajo este enfoque el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, emitió un informe sobre el problema mundial de los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos, en el que resalta las buenas prácticas propuestas en el SIDH en esta materia (Asamblea General Naciones Unidas, 2017).

Lo anterior permite sostener que la Corte IDH no busca desconocer la soberanía de los Estados, pero estos sí deben adaptar su legislación a los tratados internacionales y desarrollar una serie de buenas prácticas en materia migratoria, entre tales medidas deberá: privilegiar el enfoque de derechos humanos, realizar pronta identificación de los menores en riesgo, respetar el debido proceso, el derecho a la libertad personal del niño y los procedimientos de devolución no podrán en ningún momento poner en peligro la vida o la integridad de los menores de edad.

En este pronunciamiento la Corte IDH ha retomado las consideraciones ya realizadas en los casos contenciosos que ha fallado en los que los derechos de los niños, la doble vulnerabilidad de los menores y la protección de la familia son los ejes orientadores de la decisión, como ocurrió en los casos ya analizados en la jurisprudencia contenciosa. (Corte IDH, 2014a), (Corte IDH, 2005). Conforme a la jurisprudencia interamericana en esta materia se podría llegar a considerar el inicio de una nueva etapa en la protección integral de los derechos de los niños (Beloff, 2009:17), pues agrega el interés de velar por los menores en situación migratoria como objetivo de especial protección dentro del DIDH.

4. Conclusiones

La jurisprudencia referenciada evidencia que para la Corte IDH el tema de los derechos de los extranjeros y de los inmigrantes ha sido de reciente tratamiento como quiera que en sus decisiones no han sido un tema transversal y abordado a lo largo de los años. Pese a esto, es posible identificar algunos aportes al DIDH que han sido producidos gracias al diálogo permanente entre los fallos contenciosos y el ejercicio de la función consultiva, pues en esta última, la Corte IDH ha podido integrar al marco de los derechos de los extranjeros, parámetros de interpretación provenientes del sistema universal que refuerzan el cumplimiento de las obligaciones emanadas del marco interamericano. Este es el caso de la aplicación de los estándares fijados por la CDN que ha sido inspiradora para brindar una mejor protección de los derechos de los menores migrantes y personas en necesidad de protección internacional.

De otra parte, vale señalar que los pronunciamientos de la jurisprudencia relativa a los trabajadores migrantes han llegado a elevar a un rango de norma superior, el principio de igualdad y no discriminación, que resulta de vital importancia para que los países puedan avanzar hacia el reconocimiento de los derechos de estas personas bajo parámetros óptimos de dignidad. Si bien aún no se han producido fallos contenciosos respecto de los derechos de los trabajadores migrantes, es posible que el impacto de la OC-18 pueda favorecer el marco de protección en esta materia.



Los fallos existentes, en buena medida, han abordado la protección de los derechos a la personalidad jurídica, nombre, nacionalidad, prohibición de expulsión y requisitos para esta, así como la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, derechos laborales, y prestaciones derivadas del contrato de trabajo, al margen de la situación jurídica del inmigrante. Así mismo, ha estudiado temas como garantías en condiciones de detención, derechos de los niños y, más recientemente, ha recomendado unos estrictos protocolos de atención para los migrantes menores de edad no acompañados o separados de sus familias. De esta manera, los derechos de los trabajadores migratorios y de los niños migrantes han marcado las pautas para lo que puede ser considerado un desarrollo evolutivo de la jurisprudencia en esta materia, dando origen a lo que con posterioridad puede ser un *corpus iuris* en materia de derechos de los migrantes.

La protección de estos derechos por vía de la interpretación de la Corte IDH, constituye una limitación a la potestad soberana de los Estados, pues en los casos contenciosos ha impuesto sanciones y medidas de reparación que deben ser acogidas por los Estados; por su parte, en el caso de las opiniones consultivas, han fijado parámetros de interpretación de las normas que bien pueden ser asumidas por los Estados en aras de producir un acatamiento de las obligaciones derivadas de los tratados sin que ello implique una condena, es decir, una construcción de un marco jurídico favorable para las personas migrantes con un sentido altamente constructivo.

De esta manera, resulta necesario que se den pronunciamientos con enfoques diferenciales en favor de las mujeres y niñas migrantes, así como de adultos mayores, personas con discapacidad, población LGBTI y demás grupos diferenciados, dado que tales temas aún no han sido abordados. Así mismo, teniendo en cuenta que la legitimación para la formulación de las consultas, permite que algunos órganos del SIDH acudan a la interpretación, sería apropiado que por ejemplo la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Indigenista Americano y el Instituto Interamericano del Niño, pudieran activar la competencia a efectos de lograr otros pronunciamientos en tales sentidos y se dieran mayores avances en la protección de los derechos.

Por último, en los pronunciamientos analizados de la Corte IDH se hallan elementos de la jurisprudencia consultiva que han sido empleados para la resolución de asuntos en sede contenciosa, así como también existen algunos ejes para la toma de las decisiones en favor de los derechos de los migrantes, entre ellos, el concepto de vulnerabilidad, la dignidad humana y la igualdad y no discriminación.

Referencias bibliográficas

Asamblea General Naciones Unidas. (2017). "El problema mundial de los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos". In *Informe Final Del Comité Asesor Del Consejo de Derechos Humanos*, 1–12. Retrieved from <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=59cb96b94>

Arlettaz, F. (2015). "La nacionalidad en el derecho internacional americano". In *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (XV), 413-447. Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v15/v15a11.pdf>

Beloff, M. (2009). *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Buenos Aires:Editores del Puerto.



Bosniak, L. S. (1991). "Human rights, state sovereignty and the protection of undocumented migrants under the". In *International Migration Review*, 25(4), 737-770. Retrieved from

<http://www.jstor.org/stable/2546843>
<http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>

Carrillo, J. A. (2001). *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid: Tecnos.

Chueca, A. (2005a). "La Convención sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares". In *Revista de Derecho Migratorio Y Extranjería*, (10), 117-126.

Chueca, A. (2005b). "Un análisis de las migraciones internacionales a través de cinco mitos". In *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, (9), 45-63.

Consejo de Europa. (1963) *Protocolo No.4 adicional al Convenio Europep de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, Estrasburgo, 16.IX, Retrieved from https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf

Consejo de Europa. (1984) *Protocolo No.7 adicional al Convenio Europep de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, Estrasburgo, 22XI, Retrieved from https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf

Corte IDH. (1984). *Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Retrieved from https://www.cejil.org/sites/default/files/i._opiniones_consultivas_de_la_corte_interamericana_de_derechos_humanos.pdf

Corte IDH. (1999). *Opinión consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Retrieved from <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0102>

Corte IDH. (2001). *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. sentencia de 6 de febrero de 2001*. Retrieved from http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_74_esp.pdf

Corte IDH. (2003). *Opinión Consultiva Oc-18/03 de 17, de Septiembre De 2003, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, 127. Retrieved from <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf?view=1>

Corte IDH. (2004). *Caso Tibi vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004*. Retrieved from http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf

Corte IDH. (2005). *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia, de 8 de septiembre de 2005*. Retrieved from http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf

Corte IDH. (2005 ^a). *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador. Sentencia de 25 de junio de 2005-129*, Retrieved from http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_129_esp1.pdf

Corte IDH. (2010). *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Sentencia de 23 de noviembre de 2010, 1-100*. Retrieved from



<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8140.pdf?view=1>

Corte IDH (2012). *Caso Ndege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012-251*. Retrieved from http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf

Corte IDH (2013). *Caso familia Pacheco Tineo vs. Estado plurinacional de Bolivia, Sentencia de 25 de noviembre de 2013*, Retrieved from http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=376

Corte IDH. (2014a). *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana. Sentencia de 28 de agosto de 2014*. Retrieved from http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf

Corte IDH. (2014b). *Opinión consultiva oc-21/14 de 19 de agosto de 2014 Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Retrieved from <http://www.iin.oea.org/pdf-inn/Opinion-Consultiva-19-agosto2014.pdf>

Corte IDH. (2015). "Refugiados y migrantes en estados unidos familias y niños no acompañados". Organización de Los Estados Americanos. Retrieved from <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Refugiados-Migrantes-EEUU.pdf>

Corte IDH (2017). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, personas en situación de migración y refugio. (2)*, Retrieved from <http://www.corteidh.or.cr/publicaciones.html>

Faúndez, H. (1996) *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica.

Gozáini, O. (2006). Incidencia de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Derecho Interno, *Estudios constitucionales*, (2), 335-362, Retrieved from <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2018/08/doctrina46919.pdf>

Gros, H. (1996). *Análisis jurídico comparativo de las legislaciones sobre asilo en América Latina y los instrumentos internacionales y regionales* (Estudios Básicos de Derechos Humanos, V), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 210-225, Retrieved from <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a12007.pdf>

Hennebel, L. (2004). "I'humanisation du droit international des droits de l'homme: commentaire sur l'avis consultatif no. 18 de la cour interaméricaine relatif aux droits des travailleurs migrants (the humanization of international human rights law: observations under the inte)". In *Revue Trimestrielle Des Droits Del L'homme*, 59, 747. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1964939

Nikken, P. (1999). "La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". In *Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 161-180, Retrieved from <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2454/10.pdf>

Núñez, C. (2018). "La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente a la movilidad humana: entre cosmopolitismo y hospitalidad". In *Universitas*, (27), 76-109, Retieved from <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/UNIV/article/view/4019>



OEA (1948). "Carta de la Organización de Estados Americanos". In *Novena Conferencia Internacional Americana*,

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf

OEA. (1948 A). "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre". In *Novena Conferencia Internacional Americana*, 6. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

OEA. (1969). "Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica". In *Tratados Multilaterales Interamericanos*, 24. Retrieved from http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

OEA. (2009). *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Retrieved from http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_esp.pdf

ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Retrieved from <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/index.html>

ONU. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Retrieved from <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

ONU. (1965). *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, Retrieved from <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

ONU. (1966). *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*. Retrieved from <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

ONU. (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Retrieved from <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>

ONU. (1993). "Declaración y Programa de Acción de Viena". In *Revista Internacional de La Cruz Roja*, 18(118), 351. <https://doi.org/10.1017/S0250569X00017015>

ONU. (2005). "Convención sobre los derechos del niño trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen". In *Comité de Los Derechos Del Niño*. Retrieved from http://poscla.org/libros/adultos/Convencion_derechos_nino.pdf

Olea, E.M. (2015). "Migración (en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)". In *Economía. Revista en cultura de la legalidad*.(9), 249-272. Retrieved from <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/2826/1522>

Olmos. B. (2017). "Assesing the evolution of the Inter-American Court of Human Rights in the protection of migrants' rights: past, present and future". In *International Journal of Human Rights*, Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/13642987.2017.1348736>

Ortiz, L. (2013). *Derechos humanos de los indocumentados*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Ovalle, J.(2012). "La influencia de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el derecho interno de los estados latinoamericanos". In *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, (134)XLV, 595-623, Retrieved from



<http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v45n134/v45n134a5.pdf>

Palacios, M. T. (2012). "La aplicación del principio de igualdad y no discriminación a los trabajadores migratorios". In *Civilizar Ciencias Sociales Y Humanas*, (12), 77-92. Retrieved from <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v12n22/v12n22a0.pdf>

Quispe, F. (2016). "La protección de los derechos humanos en el sistema interamericano: su evolución y una visión actual". In *Anuario Español de Derecho Internacional*, (32), pp.225-258, DOI: 10.15581/010.32.225-258. Retrieved from https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26589/proteccion_quispe_AEDI_2016.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Roa, J.E. (2015). *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Temas de Derecho Público, No. 94. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Salado A.M. (2009). *Los tratos prohibidos en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, (La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Sagüés, N. (2010). "Obligaciones Internacionales y control de convencionalidad". In *Estudios constitucionales*, 8 (1), 117-136, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002010000100005>

Ventura, M.E y Zovato, D. (1989). *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: naturaleza y principio*. Instituto Interamericano de Derchos Humanos. Madrid: Civitas.



ENTRE A LIBERDADE DE CONTRATO E O PRINCÍPIO DA BOA-FÉ: UMA VISÃO INTERNA DA REFORMA DO DIREITO PRIVADO DO CAZAQUISTÃO

Kamal K. Sabirov

sabirov.k@gmail.com

Doutorando em Ciências Jurídicas na L.N. Gumilyov Eurasian National University e investigador sénior do Institute of Legislation da República do Cazaquistão. É autor de mais de 40 artigos científicos nas línguas cazaque e russa no campo das questões de direito privado e participante ativo do processo de elaboração de leis no Cazaquistão.

Venera T. Konussova

konussova@mail.ru

Diretora Adjunta do Institute of Legislation da República do Cazaquistão; Doutorada em Ciências Jurídicas. É uma das promotoras do Código Empresarial da República do Cazaquistão e uma das autoras da lei de advocacia do Cazaquistão.

Marat A. Alenov

lsc@mail.ru

Doutor em Direito, Professor na L.N. Gumilyov Eurasian National University. É um dos principais especialistas em Processo Civil no Cazaquistão. É autor de um grande número de obras no campo do direito privado e do processo civil.

Resumo

Ao longo dos anos, desde que o Cazaquistão conquistou a independência, houve mudanças importantes na economia do país associadas ao influxo de investimentos estrangeiros. Essas mudanças exigem a implementação de experiência estrangeira na regulação das relações económicas e, em particular, instituições contratuais estrangeiras. O Centro Financeiro Internacional "Astana" começou a funcionar no Cazaquistão desde 2018. Os atos do Centro Financeiro Internacional são baseados nos princípios e normas de direito da Inglaterra e do País de Gales. Nesse sentido, foi lançada uma reforma em larga escala do direito privado da República do Cazaquistão, com o objetivo de identificar uma série de ideias e projetos de direito civil que podem ser medidos na legislação cazaque a partir da lei inglesa. Os autores desta pesquisa são participantes diretos da reforma. Este estudo tem como objetivo destacar uma das questões consideradas no âmbito da reforma do direito privado: o reforço do papel do princípio da liberdade contratual e do princípio da boa-fé no direito contratual da República do Cazaquistão.

Palavras-chave

Princípio da boa-fé; liberdade contratual; comprador de boa-fé; legislação do Cazaquistão; direito privado do Cazaquistão.

Como citar este artigo

Sabirov, Kamal K.; Konussova, Venera T.; Alenov, Marat A. (2019). "Entre a liberdade de contrato e o princípio da boa-fé: uma visão interna da reforma do Direito Privado do Cazaquistão". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.10>

Artigo recebido em 5 de Março de 2019 e aceite para publicação em 25 de Setembro de 2019.





ENTRE A LIBERDADE DE CONTRATO E O PRINCÍPIO DA BOA-FÉ: UMA VISÃO INTERNA DA REFORMA DO DIREITO PRIVADO DO CAZAQUISTÃO¹

Kamal K. Sabirov
Venera T. Konussova
Marat A. Alenov

Introdução

Apesar do sistema legal da República do Cazaquistão fazer parte do direito civil, foi formado sob a influência do sistema jurídico soviético do qual herdou muitos elementos. O direito privado da República do Cazaquistão é muito parecido com o direito privado russo. Isso não é surpreendente, porque os dois sistemas de direito privado baseiam-se no código modelo dos países da CEI e também tinham uma história comum de formação no âmbito do direito civil soviético. No entanto, mais de 27 anos se passaram desde o colapso da União Soviética e o direito privado dos países da CEI mudou consideravelmente (Akyn e Rakhymbai, 2017).

A reforma da legislação civil está em andamento há vários anos na Federação Russa. Vários atos legislativos foram adotados para alterar o Código Civil da Federação Russa; em particular, a lei das obrigações foi reformada. No decorrer desta reforma, algumas instituições legais de direito comum foram implementadas.

O International Financial Center "Astana" começou a funcionar na República do Cazaquistão desde 2018. O tribunal do International Financial Center baseia-se no direito contratual inglês; nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de implementação de elementos da lei comum no sistema jurídico da República do Cazaquistão é objetivo.

Em conexão com o início da atividade do International Financial Center, está em andamento uma reforma em larga escala da legislação sobre a implementação de certas disposições do direito inglês e europeu. Os participantes desta reforma são os autores deste artigo. Atualmente, o Ministério da Justiça desenvolveu um esboço de Conceito para o projeto de lei futuro, que despertou imediatamente muitas discussões na comunidade científica e jurídica (Konussova e Nesterova, 2016).

¹ A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia - no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2019, e tem como objetivo a publicação no JANUS.NET. Texto traduzido por Cláudia Tavares.



O objetivo da reforma da legislação civil na República do Cazaquistão é a modernização e o desenvolvimento do direito privado. Nesse sentido, foi necessário comparar abordagens à regulamentação de instituições similares, entender a lógica jurídica e identificar pontos de contato com ela. E apenas nessa base negar ou aceitar inovações que o direito comum traz para o desenvolvimento do direito continental.

Devido ao facto de a legislação civil da República do Cazaquistão e da Federação Russa serem amplamente similares, foi dada considerável atenção à experiência russa. Mas, de acordo com os respetivos cientistas jurídicos cazaques, nem todas as ideias incorporadas no decorrer da reforma do direito privado russo podem ser consideradas bem-sucedidas (Sulejmenov, 2016).

A reforma do direito privado na Federação Russa foi confrontada com opiniões conflitantes entre os defensores do direito contratual inglês e os adeptos da escola de direito clássico alemã. Por fim, durante a reforma, uma tentativa de encontrar um compromisso e as emendas de ambos os lados foram levados em consideração.

Durante a preparação do projeto de lei, várias questões foram levantadas, incluindo o fortalecimento do papel da prática judicial, o desenvolvimento do princípio da boa-fé e o princípio da liberdade contratual, a introdução do conceito de "corporação" e a regulamentação legislativa das relações corporativas, o desenvolvimento da legislação societária, a implementação de instituições individuais do direito contratual (impedimento, indemnizações, representações e garantias liquidadas, cláusula de indemnização, etc.). Assim, a reforma previa mudanças bastante revolucionárias na legislação atual, que logicamente provocaram resistência por parte dos advogados conservadores. No final, algumas das inovações propostas do projeto tiveram que ser abandonadas.

No âmbito deste artigo, propõe-se discutir um dos elementos da reforma do direito privado na República do Cazaquistão, a saber, a expansão da liberdade de contrato e, como contrapeso, o fortalecimento do princípio da boa-fé.

Geralmente, no direito contratual, existem dois princípios fundamentais que coexistem: o princípio da liberdade contratual e o princípio da boa-fé na execução do contrato. E se a lei inglesa presta mais atenção ao princípio da liberdade de contrato, na lei continental o princípio da boa-fé pode ser considerado como um princípio fundamental.

A doutrina da liberdade de contrato implica que as partes do contrato tenham exatamente as mesmas obrigações que as previstas no seu contrato. O princípio da boa-fé sugere que as partes do contrato tenham frente a frente uma série de outras obrigações que não surgem do contrato, mas do requisito de agir de boa-fé, como é entendido por esta lei e ordem. O princípio da boa-fé também pode isentar uma parte do cumprimento de suas obrigações contratuais, se este estado de direito o considerar justo nessa situação. Além disso, baseando-se no princípio em questão, o tribunal pode atribuir as responsabilidades à parte que não foi prescrita no contrato. Tudo isso contradiz o princípio da liberdade do contrato.

Como parte da reforma em curso do direito privado no Cazaquistão, houve uma tentativa de encontrar um compromisso entre o princípio da boa-fé e a liberdade de contrato.



Métodos de investigação

Realizámos uma análise das normas legais existentes, assim como do conteúdo de materiais de investigação de especialistas cazaques, russos, ingleses, americanos e alemães no campo do direito privado, com o objetivo de analisar, de maneira abrangente, algumas questões da reforma do direito privado de República do Cazaquistão. Durante a investigação foram utilizados os trabalhos de autores cazaques e estrangeiros - representantes das faculdades de direito alemã e inglesa. A base metodológica do estudo inclui: análise do sistema, comparação, previsão teórica e legal.

Principais resultados e discussão

Expandindo os Limites da Liberdade Contratual

As raízes históricas do princípio da liberdade contratual remontam ao direito romano, que deu grande prioridade à livre expressão da vontade das pessoas e negou qualquer pressão externa. O princípio da liberdade contratual atingiu o seu auge em meados do século XIX, depois de se começar a restringir cada vez mais a várias ordens legais.

Nos Estados Unidos, a liberdade contratual é reconhecida como um dos direitos constitucionais de um cidadão. O Supremo Tribunal confirmou o fortalecimento desse direito no caso *Frisbie v. Estados Unidos*, 157 U.S. 160 [1895] (Bernstein, D., 2008).

Em geral, podemos distinguir três elementos básicos da liberdade contratual: a liberdade de concluir um contrato, a liberdade de escolher um contrato e a liberdade de determinar o conteúdo do contrato.

Esses elementos são descritos nos comentários ao Código Civil da República do Cazaquistão da seguinte forma: "*Qualquer pessoa, a seu critério e sem coerção externa, tem o direito de: a) decidir se deve entrar ou não num contrato; b) eleger um parceiro que deseje concluir um contrato; c) determinar os termos do contrato*".

Polémicos são os contratos que, embora não sejam explicitamente proibidos por lei, podem ser considerados antiéticos ou imorais. Por exemplo, os contratos de transplante de órgãos humanos, que causam polémica entre os seus apoiantes e oponentes (Trebilcock, 1993). É também necessário abordar a questão da limitação do princípio da liberdade contratual. Existem casos separados de restrição de liberdade contratual, mesmo na lei inglesa. Para tal, Craswell inclui regras contra danos liquidados e regras que proíbem a execução de promessas não suportadas pela consideração (Craswell, 1995).

A legislação civil da República do Cazaquistão, no parágrafo 4 do artigo 8 do Código Civil da República do Cazaquistão, estabelece requisitos gerais para o comportamento dos cidadãos e entidades jurídicas. Esses conceitos avaliativos possibilitam estabelecer limites gerais do contrato, protegendo as partes de abusos.

Além disso, o funcionamento do princípio da liberdade contratual tem certas exceções, atribuídas nas normas legislativas. O artigo 380 do Código Civil da República do Cazaquistão proíbe a obrigação de celebrar um contrato, esclarecendo que isso não se aplica aos casos em que a obrigação de celebrar um contrato está prevista na legislação ou numa obrigação voluntariamente aceite.



O princípio da liberdade contratual desempenha um papel fundamental no desenvolvimento das relações económicas e de mercado. Na opinião de A. Didenko, o contrato serve como instrumento de "democratização" da economia e, por meio dela, da sociedade (Didenko, 2000). O princípio da liberdade contratual é uma continuação lógica dos direitos e liberdades garantidos pela Constituição da República do Cazaquistão deste ponto de vista.

Como decorre das disposições constitucionais relativas à realização dos direitos e liberdades dos cidadãos, é utilizado um método discricionário de regulamentação da legislação, permitindo o que não é diretamente proibido pelas leis. O princípio da discricção em relação à realização pelo homem de seus direitos e liberdades é estabelecido no artigo 29.2 da Declaração Universal dos Direitos e Liberdades Humanos e Civis, que declara que *"todos devem estar sujeitos apenas às limitações que são determinadas por lei exclusivamente com a finalidade de garantir o devido reconhecimento e respeito pelos direitos e liberdades de terceiros"*.

No entanto, apesar dessas regras, a legislação civil da República do Cazaquistão pressupõe a natureza obrigatória das regras do direito contratual. Presume-se a discricção das normas apenas se houver uma cláusula especial *"salvo disposição em contrário por acordo entre as partes"*. As regras que não possuem essa cláusula são consideradas obrigatórias.

Por outro lado, notamos que existem normas obrigatórias que sublinham a sua natureza imperativa com uma cláusula especial no direito civil. Atualmente, a prática judicial mostra que, em questões contestáveis, a questão de determinar a natureza da norma é decidida pelo tribunal.

Nesse sentido, parece natural expandir o princípio da liberdade contratual para melhorar o ambiente dos negócios. Ao mesmo tempo, é necessário desenvolver as limitações naturais do princípio da liberdade de contrato através do princípio da boa-fé.

Basin observou que os princípios estabelecidos na legislação civil da República do Cazaquistão se opõem diretamente aos princípios básicos sobre os quais o Código Civil anterior da RSS do Cazaquistão foi construído (Basin, 2003). A lei soviética decorreu do facto de que é possível fazer apenas o que é permitido pela lei. Tudo isso sugere que as normas discricionárias do direito contratual devem ser apresentadas no direito civil em maior extensão do que as normas obrigatórias. No entanto, como apontado por Klimkin, o direito contratual, onde o princípio da liberdade contratual deve "funcionar" plenamente, consiste em normas obrigatórias para quase 90% (Klimkin, 2014).

Assim, a legislação civil da República do Cazaquistão procede de uma abordagem que pressupõe as normas obrigatórias se a norma não estabelecer diretamente o seu carácter obrigatório. Em outras palavras, *"tudo o que não é permitido por lei é proibido"*. Essa restrição não cumpre os princípios básicos do direito civil; direitos e liberdades garantidos pela Constituição, assim como pela prática mundial e requer mudanças.

Para encontrar a melhor opção para expandir os limites da liberdade contratual, é necessário considerar as formas existentes de limitar esse princípio. Na opinião de S. V. Scriabin, existem duas tendências principais na restrição da liberdade contratual. O primeiro implica a inclusão em cláusulas especiais do direito civil, por exemplo, indicando a necessidade de exercer os direitos civis de boa-fé, de maneira razoável e justa (Cláusula 4, do artigo 8 do Código Civil da República do Cazaquistão). O segundo implica



o fortalecimento na lei de regras obrigatórias relativas às condições de certos tipos de contratos (Scriabin, 2003).

A análise da legislação civil da República do Cazaquistão mostra a aplicação de ambas as formas de restrição da liberdade contratual. A restrição da liberdade de contrato por meio de reservas gerais é típica para as normas sobre transações contestáveis e a restrição da liberdade de contrato por restrições diretas para as regras sobre transações nulas.

Com base no exposto, acreditamos que a extensão do princípio da liberdade contratual não deve advir da ideia de eliminar as limitações existentes do princípio da liberdade contratual, mas do fortalecimento de princípios permissivos na legislação.

Resumindo, o princípio da liberdade contratual é atualmente um princípio fundamental da legislação civil. No entanto, para garantir a proteção integral desse princípio nas transações comerciais, é necessário esclarecer significativamente as normas da legislação civil para fortalecer a liberdade contratual.

Em primeiro lugar, é necessário acrescentar ao artigo 2 do Código Civil da República do Cazaquistão o esclarecimento de que a liberdade contratual é de facto o princípio do direito civil. Em segundo lugar, a proteção do princípio da liberdade contratual pode ser alcançada mediante o fortalecimento da natureza discricionária do direito civil.

A introdução de mudanças apropriadas melhorará significativamente a legislação civil da República do Cazaquistão torná-la mais amigável para o ambiente dos negócios.

Fortalecendo o Princípio da Boa-fé

Uma indicação dos requisitos de boa-fé, justiça e razoabilidade apareceu no direito continental sob a influência da revolução francesa, que levou as ideias de liberdade individual, igualdade perante a lei e justiça. Estes princípios contribuíram para o desenvolvimento das relações sociais, ideias sobre a livre expressão da vontade do indivíduo com base em contratos celebrados com outras pessoas. Quase todos os sistemas de direito dos países que se identificam com o direito civil contêm uma ou mais disposições sobre boa-fé (Mackaay, 2011).

O princípio da boa-fé também desempenha um papel central na lei do tipo misto (baseada na lei comum e na lei civil). Por exemplo, no estado da Louisiana, o princípio da boa-fé é aplicado na lei sobre obrigações gerais e convencionais, direito comercial, direito da família, direito da propriedade, etc. (Lovett, 2018).

Não há praticamente nenhuma definição do conceito de boa-fé na lei. Mas, no entanto, esse princípio desempenha um papel importante, especialmente no direito contratual (Podshivalov, 2018).

Na lei comum, cada contrato implica a existência de boa-fé na sua interpretação e execução. Ao mesmo tempo, a boa-fé é percebida como a ausência de má fé. No direito continental, a boa-fé é observada como uma categoria de moralidade e como um requisito que segue a linha no comportamento.

O princípio da boa-fé tem um papel fundamental na lei alemã. Os tribunais alemães sentem-se autorizados e até obrigados a interferir nas relações contratuais quando essas



relações são injustas com uma das partes. Quanto à França, o princípio da boa-fé nas relações contratuais estava presente desde o Código de Napoleão.

Na nossa opinião, a importância do princípio da boa-fé é comprovada pela experiência do Reino Unido, onde ele não foi reconhecido por um longo período de tempo. Como observa Mackaay, foram os advogados ingleses que mais resistiram a essa doutrina. Ao contrário da lei dos EUA, onde a boa-fé é reconhecida nas relações jurídicas pré-contratuais, a lei inglesa tratou essa instituição criticamente (Mackaay, 2011). Por exemplo, o direito do tribunal de contestar os termos do contrato de consumo ex post sob a égide da luta contra cláusulas abusivas de contrato foi reconhecido em Inglaterra apenas no início dos anos 90 e depois apenas sob a pressão das obrigações para com a UE. Seguiu-se uma animada discussão entre advogados europeus e britânicos sobre quanta integridade económica deve prevalecer sobre a identidade cultural e nacional (Collins, 1994).

Vamos citar algumas posições dos tribunais ingleses do início dos anos 90 que regulam a questão da aplicação ao princípio da boa-fé:

"Não existe uma doutrina geral de boa-fé na lei de contratos inglesa. As partes lesadas são livres para agir como desejarem, desde que não violem o termo do contrato" (James Spencer & Co Ltd. v. Tame Valley Padding Co Ltd. [1998]).

"O dever de negociar de boa-fé é inviável na prática" (Walford v. Miles [1992]).

Nestes casos, o tribunal preferiu a aplicação do princípio da liberdade contratual e da concorrência judicial. Esta foi a posição principal do direito inglês, que elevou a liberdade de contrato ao princípio fundamental do direito contratual durante muito tempo. Enquanto isso, é óbvio para os advogados da tradição do direito civil que a liberdade absoluta do contrato contradiz a consideração justa do caso.

No entanto, a posição dos tribunais ingleses nos últimos anos mudou bastante. No caso de Yam Seng PTE Ltd v International Trade Corporation (ITC) Ltd. [2013], o tribunal falou sobre o princípio da boa-fé, reconhecendo que as posições tradicionais da lei inglesa em relação à boa-fé não são razoáveis (Poole, 2012).

A "boa-fé" na lei dos EUA foi finalmente definida normativamente na codificação no Uniform Commercial Code (U.C.C.). Neste documento, uma abordagem objetiva para determinar a honestidade foi aplicada à definição desse conceito. Portanto, é um conceito geral que pode ser comparado não apenas ao princípio da boa-fé no direito romano-alemão, mas também aos conceitos avaliativos de racionalidade, justiça e ética nos negócios.

Tudo isso aponta para a importância do princípio da boa-fé.

O princípio da boa-fé resume os contratos comerciais, tanto no direito continental como no direito comum. Por exemplo, o parágrafo 4 do artigo 8 do Código Civil da República do Cazaquistão afirma que "*pressupõe-se boa-fé, razoabilidade e justiça nas ações dos participantes de relações jurídicas*". Assim, está implícita a boa-fé em cada contrato



celebrado, bem como as ações da entidade empresarial. O princípio da boa-fé visa a formação de um comportamento modelo, baseado nas ideias predominantes na sociedade sobre a imagem honesta dos pensamentos, o respeito pelos interesses justos dos outros, o grau permitido de egoísmo no comportamento legal (Mikryukov, 2013). Se analisarmos o princípio da boa-fé a partir dessa perspectiva, fica claro que a boa-fé está subjacente a quase todo o direito privado e é um princípio geral do direito privado.

Na legislação civil da República do Cazaquistão, a boa-fé é usada em dois significados: objetivo e subjetivo. É uma posição tradicional da doutrina jurídica alemã que salienta a boa-fé no significado subjetivo "*guter Glauben*" e no significado objetivo "*Treu und Glauben*" (Wieacker, 1956).

Num sentido objetivo, a boa-fé é entendida como uma "boa consciência", isto é, uma categoria moral e ética e um princípio do direito civil baseado em princípios éticos e morais. No significado subjetivo, a boa-fé é entendida como um estado concreto e subjetivo de uma pessoa e sua conformidade com certos critérios baseados no princípio ético moral da boa-fé.

Além disso, a razoabilidade e a equidade das ações dos participantes de relações jurídicas civis devem ser assumidas de acordo com o parágrafo 4 do artigo 8 do Código Civil da República do Cazaquistão de boa-fé. Esta norma marca a boa-fé como uma presunção.

Também deve ser levado em consideração que a categoria de boa-fé tem um conteúdo moral e ético. Portanto, na legislação civil da República do Cazaquistão não há definição do conceito de "boa-fé", pois, no caso de tal definição, a boa-fé não poderia ser usada como uma avaliação moral da questão da proteção dos direitos civis.

No entanto, permanece por resolver a questão de se é possível considerar os requisitos de boa-fé mencionados no parágrafo 4 do artigo 8 do Código Civil do Cazaquistão como um princípio da lei. Ao mesmo tempo, a boa-fé na legislação civil da República do Cazaquistão não foi elevada à categoria dos princípios básicos de direito civil mencionados no artigo 2 do Código Civil da República do Cazaquistão. Isto provoca vários problemas na prática da aplicação da lei.

No entanto, a especificação do termo "princípio" no texto do Código Civil da República do Cazaquistão em relação aos requisitos de boa-fé poderia remover a maioria das questões relacionadas ao conteúdo dos princípios básicos do direito civil.

Tendo em conta a controvérsia sobre a questão da relação entre os conceitos de "princípios" e "princípios básicos", parece necessário esclarecer no texto do Código Civil que a boa-fé é um princípio geral do direito privado. Isto fortaleceria o princípio de boa-fé na legislação civil da República do Cazaquistão e teria um impacto positivo na circulação civil, fortalecendo significativamente a proteção dos direitos dos seus participantes.

Além disso, a consolidação da boa-fé como princípio do direito privado ampliará significativamente o âmbito da aplicação desta instituição, estendendo o seu efeito a todas as relações jurídicas civis, incluindo relações sobre criação, mudança e cessação de direitos e obrigações civis, proteção de direitos e interesses.

O possível risco dessa abordagem é que os tribunais obtenham uma ferramenta forte para regular as relações na forma de boa-fé. Este risco pode ser compensado através do controlo sobre a prática judicial que pode ser realizada pelo Supremo Tribunal da



República do Cazaquistão. Atualmente, o Supremo Tribunal da República do Cazaquistão tem experiência em generalização e explicação da prática judicial. Essa experiência pode ser estendida à aplicação do princípio da boa-fé pelos tribunais.

Na República do Cazaquistão, as explicações legislativas do Supremo Tribunal são atribuídas à lei em vigor e são adotadas na forma de decisões regulatórias, ou seja, como atos que contêm as normas da lei, embora a doutrina científica não tenha desenvolvido um consenso sobre a natureza legal de tais atos jurídicos do Supremo Tribunal da República do Cazaquistão.

Além das explicações legislativas, o Supremo Tribunal da República do Cazaquistão também publica coleções com explicações sobre a prática jurídica - Ylgi, que no Cazaquistão significa "amostra". Apesar de essas coleções não serem atos legais regulamentares oficiais, eles têm uma opinião respetiva para os tribunais. Alguns cientistas do Cazaquistão apresentaram a ideia de dar a essas coleções uma certa força legal.

Como parte da reforma em andamento do direito privado, tentamos dar a essas coleções um caráter recomendatório, uma espécie de análogo da jurisprudência (Konussova e Nesterova, 2016).

Infelizmente, essa ideia não teve o apoio de advogados acadêmicos do Cazaquistão e, de momento, já não faz parte do projeto de reforma do direito privado.

No entanto, o Supremo Tribunal da República do Cazaquistão pode adotar decisões regulatórias que esclareçam os tribunais inferiores da prática de aplicar certas normas. É necessário delinear os limites do princípio da boa-fé por meio dessas resoluções, que, em última instância, protegem contra o abuso desse princípio pelos tribunais.

Em consideração ao exposto, é necessário incluir a boa-fé no artigo 2 do Código Civil da República do Cazaquistão, bem como esclarecê-lo como um princípio de direito. Deve-se ter em mente que o atual artigo 8 do Código Civil da República do Cazaquistão limita a aplicação do princípio da boa-fé. Assim, parece necessário estender esse princípio a todas as relações civis, inclusive as relativas à criação, mudança e rescisão de direitos e obrigações civis.

Conclusões

No decurso da reforma do direito privado da República do Cazaquistão, tornou-se necessário expandir o princípio da liberdade contratual. Nesse sentido, os promotores do projeto de lei futura vieram com a opção de uma possível solução para o problema.

Inicialmente, o mais lógico era a opção de rever as normas obrigatórias da legislação civil da República do Cazaquistão para expandir o início padrão da legislação.

No entanto, essa opção exigia muito trabalho para ir além do projeto para implementar certas disposições da lei inglesa e não podia cobrir todas as normas da lei civil. Além disso, no âmbito de um projeto, é impossível determinar todas as opções possíveis para abusar do princípio da liberdade contratual ou as exceções a este princípio.

Nesse sentido, decidiu-se manter duas opções possíveis para expandir o princípio da liberdade contratual.



Assim, uma maneira possível de expandir o princípio da liberdade contratual é transferir para os tribunais o direito de interpretar regras controversas da lei que não contenham indicações de natureza obrigatória ou por decreto. Esta opção é usada na Rússia e em vários outros estados.

Se a norma não proibir a aprovação de outras disposições, nem uma referência direta ao direito das partes em concordar com outras disposições, a norma será determinada pela interpretação do tribunal.

Como alternativa, foi possível aceitar uma abordagem que pressupõe a natureza discricionária da lei, se ela não tiver uma prescrição obrigatória. No entanto, essa abordagem pode acarretar casos de abuso do princípio da liberdade contratual. No entanto, essa abordagem pode acarretar casos de abuso do princípio da liberdade contratual, pois exigirá, tal como na primeira versão, a revisão de um grande número de normas que permitam às partes abster-se. No fim, decidiram-se por esta opção.

A fim de amenizar possíveis efeitos negativos da expansão da liberdade contratual, o princípio da boa-fé também foi significativamente fortalecido. A expansão do princípio da liberdade contratual implicará a inevitabilidade de melhorar o sistema de controlo do comportamento injusto dos participantes na rotatividade civil. Nesse sentido, o princípio da boa-fé pode ser uma maneira de limitar o princípio da liberdade contratual.

Uma dificuldade significativa foi causada pela exclusão da reforma do direito privado do fortalecimento da prática judicial. No entanto, mesmo os atuais mecanismos legislativos na República do Cazaquistão podem resolver o problema de aplicar o princípio da "boa-fé". Além das mudanças regulatórias, é necessário melhorar sistematicamente a cultura de aplicação. O país adquiriu experiência em generalizar e esclarecer a prática judicial sob a liderança do Supremo Tribunal da República do Cazaquistão. Essa experiência pode ser estendida aplicando o princípio da boa-fé.

Atualmente, o projeto de implementação das normas e disposições do direito contratual inglês no direito civil da República do Cazaquistão está quase concluído.

Referências bibliográficas

Civil Code of the Republic of Kazakhstan. (1994). Disponível em http://adilet.zan.kz/eng/docs/K940001000_

Kommentarij k Grazhdanskomu kodeksu Respubliki Kazahstan (Obshchaya chast'). [Comentários ao Código Civil da República do Cazaquistão (Parte Geral)] Ed.: Sulejmenov M., Basin Yu. (1999). Disponível em http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1019750

Universal Declaration of Human Rights. (1948). Disponível em <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>

Akyn, B., & Rakhymbai, B. (2017). Implementation of Civil Service Reforms in Post-soviet Kazakhstan: Legal Framework, Opportunities and Challenges, 20(3), *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. Disponível em <https://www.abacademies.org/journals/journal-of-legal-ethical-and-regulatory-issues-home.html>



Basin, Y.G. (2003). *Izbrannye trudy po grazhdanskomu pravu* [Trabalhos selecionados sobre Lei Civil]. Almaty: Adilet.

Bernstein, D. (2008). Freedom of Contract. In *Liberty of Contract, in Encyclopedia of the Supreme Court of the United States* (David S. Tanenhaus ed. 2008). George Mason Law & Economics Research Paper No. 08-51. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1239749>

Craswell, R. (1995). Freedom of contract. In Posner E (ed) *Chicago lectures in law and economics*. Foundation Press, New York, pp. 81-103.

Collins, H. (1994). Good Faith in European Contract Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 14(2), pp. 229-254.

Didenko, A.G. (2000). Kategoriya dogovora, ee mesto i znachenie v postsovet'skom prave [A categoria do tratado, seu lugar e importância na lei pós soviética]. In *Grazhdanskoe zakonodatel'stvo Respubliki Kazahstan: Stat'i, kommentarii, praktika* [Civil legislation of the Republic of Kazakhstan: Articles, comments, practice]. Retirado em 19 de outubro de 2018 de http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31455581

Konussova, V. & Nesterova, Y. (2016). The improvement of civil legislation of the Republic of Kazakhstan based on the implementation of English law provisions. *Pravo i gosudarstvo*, 3(72), pp. 46-50.

Klimkin S.I. *Grazhdanskoe pravo i cifry* [Lei civil e números] (2014). Disponível em https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31560918

Lovett, John A. (2018). Good Faith in Louisiana Property Law, 78 *La. L. Rev.* Available at: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol78/iss4/11>

Mackaay, E. (2011). *Good Faith in Civil Law Systems - A Legal-Economic Analysis*. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1998924>

Mikryukov, V.A. (2013). Princip dobrosovestnosti – novyj npravstvennyj ogranichitel' grazhdanskikh prav [O princípio da boa-fé, a nova restrição moral nos direitos civis]. *Zhurnal rossijskogo prava*, 6.

Podshivalov, T. (2018). Protection of property rights based on the doctrine of piercing the corporate veil in the Russian case law. *Russian Law Journal*, 6(2), pp. 39-72.

Poole, J. (2012). *Casebook on Contract Law*. OUP Oxford; 11 edição, p. 323.

Skryabin S.V. *Ogranichenie svobody dogovora* [Restrição da liberdade de contrato]. (2003). Retirado em 19 de outubro de 2018 de http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30008052

Sulejmenov, M. (2016). Anglijskoe pravo i pravovaya sistema Kazahstana [Lei inglesa e o sistema legal do Cazaquistão]. *Pravo i gosudarstvo*, 3(72), pp. 37-45.

Trebilcock, M. (1993). *The limits of freedom of contract*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, pp. 33-36.

Wieacker, F. (1956), *Zur rechtstheoretische Präzisierung des § 242 BGB*. Tübingen, J.C.B. Mohr (Siebeck).

A OBSERVÂNCIA DO DIREITO HUMANO À LIBERDADE CONTRA A TORTURA NA ATIVIDADE PROFISSIONAL DA POLÍCIA NACIONAL DA UCRÂNIA (Artigo 3 da Convenção Para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais)

Andrii Voitsikhovskyi

voitsihovsky@gmail.com

Professor Associado do Departamento de Direito Constitucional e Internacional da Faculty 4 da Kharkiv National University of Internal Affairs (Ucrânia). Doutorado em Direito.

Oleksandr Bakumov

bakumov.aleks@gmail.com

Professor Associado do Departamento de Direito Constitucional e Internacional da Faculty 4 da Kharkiv National University of Internal Affairs (Ucrânia). Doutorado em Direito.

Olena Ustymenko

ustymenko2312@gmail.com

Professora Associada do Departamento de Direito Constitucional e Internacional da Faculty 4 da Kharkiv National University of Internal Affairs (Ucrânia). Doutorada em Direito.

Vadym Seliukov

vadim.selyukov@gmail.com

Professor Associado do Departamento de Atividade Administrativa da Polícia da Kharkiv National University of Internal Affairs (Ucrânia). Doutorado em Direito.

Resumo

O artigo considera a questão da observância pelos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia do direito humano à liberdade contra a tortura ou tratamento ou punição desumana. A prática do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos testemunha que os ucranianos procuram cada vez mais o Tribunal por violações da proibição de tortura ou tratamento desumano pela polícia. Os autores observaram que a responsabilidade dos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia de impedir violações dos direitos humanos à liberdade contra a tortura ou tratamento desumano foi consagrada na legislação nacional e em documentos legais internacionais, especialmente na Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais de 1950. A aplicação das disposições da Convenção, bem como das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, como parte integrante da sua prática policial, contribuirá para o desenvolvimento da proteção dos direitos humanos na Ucrânia. Resumindo a prática do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em relação à Ucrânia a respeito das violações do artigo 3 da Convenção, os autores da pesquisa destacaram certos requisitos vinculativos para os órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia. A observância da legislação nacional, a aplicação das disposições da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e a prática do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos contribuirão para aumentar a confiança do público e o respeito pelas agências de aplicação da lei, incluindo a Polícia Nacional da Ucrânia e melhorarão a eficiência do sistema judiciário ucraniano.

Palavras-chave

Tortura ou tratamento desumano ou punição; Tribunal Europeu dos Direitos Humanos; Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais; Polícia Nacional da Ucrânia.

Como citar este artigo

Voitsikhovskyi, Andrii; Bakumov, Oleksandr; Ustymenko, Olena; Seliukov, Vadym (2019). "A Observância do Direito Humano à Liberdade contra a Tortura na Atividade Profissional da Polícia Nacional da Ucrânia (Artigo 3 da Convenção Para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais)". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.11>

Artigo recebido em 3 de Março de 2019 e aceite para publicação em 28 de Agosto de 2019.





A OBSERVÂNCIA DO DIREITO HUMANO À LIBERDADE CONTRA A TORTURA NA ATIVIDADE PROFISSIONAL DA POLÍCIA NACIONAL DA UCRÂNIA (Artigo 3 da Convenção Para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais)¹

Andrii Voitsikhovskyi

Oleksandr Bakumov

Olena Ustymenko

Vadym Seliukov

Introdução

Uma das tarefas mais importantes do Estado é cumprir o Artigo 3 da Constituição da Ucrânia sobre a proteção da vida e saúde humanas, honra e dignidade, inviolabilidade e segurança. A fim de proteger esses direitos e liberdades dos cidadãos da Ucrânia, a Lei Fundamental (Artigo 28) declara que ninguém será submetido a tortura ou a tratamentos ou penas desumanos ou degradantes [1].

O cumprimento dos requisitos constitucionais especificados é o principal dever dos órgãos policiais da Ucrânia, em particular os órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia, que tomam medidas para eliminar as ameaças à vida e à saúde das pessoas e à segurança pública resultantes de uma ofensa criminal (Artigo 23 da Lei da Ucrânia "Sobre a Polícia Nacional") [2].

A adesão ao Conselho da Europa e a ratificação da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais de 1950, em 17 de julho de 1997, incorporou a Ucrânia no sistema europeu de proteção dos direitos humanos, o que inclui não apenas a obrigação de proteger e observar os direitos e liberdades consagrados na Convenção, mas também o reconhecimento da jurisdição do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Ao mesmo tempo, isso significa que as atividades de todas as autoridades públicas da Ucrânia, em particular as agências judiciais e de aplicação da lei, as suas decisões e procedimentos utilizados, não devem entrar em conflito com as disposições da Convenção.

¹ A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia – no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2019, e tem como objetivo a publicação no JANUS.NET. Texto traduzido por Cláudia Tavares.



A observância dos direitos humanos pela Polícia Nacional da Ucrânia está a tornar-se cada vez mais objeto de discussão nos media, na comunidade académica e é o foco de um debate político contencioso. Certos casos de tortura, maus-tratos, uso de provas obtidas por meio de tratamentos desumanos, falta de investigação eficaz de solicitações e comunicações sobre esta questão provocam uma resposta pública séria e afetam adversamente a credibilidade das autoridades policiais e de todo o sistema nacional de aplicação da lei.

De acordo com a Cláusula 4 do Artigo 7 da Lei da Ucrânia "Sobre a Polícia Nacional da Ucrânia": "A polícia, sob quaisquer circunstâncias, está proibida de promover, executar, incitar ou tratar com tolerância qualquer forma de tortura, tratamento ou punição cruel, brutal ou degradante. No caso de identificação de tais ações, cada polícia deve tomar imediatamente todas as medidas possíveis para a sua repressão e é obrigatório relatar à administração direta os factos das torturas e as suas intenções de aplicação." [2]. No entanto, a prática do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos testemunha que os ucranianos recorrem cada vez mais ao Tribunal porque foram submetidos a tortura ou tratamento desumano por agentes da lei, incluindo a Polícia Nacional da Ucrânia. O Tribunal já adotou muitas decisões sobre a violação da Ucrânia do Artigo 3 "Proibição da Tortura" da Convenção sobre Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (182 casos no período de 2007 a 2014) [3].

O estudo das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos relativas à violação da proibição de tortura ou tratamento ou punição desumano promove a interação do direito europeu com o direito nacional dos estados nas convenções especificadas, permitindo que cumpram devidamente as suas obrigações legais internacionais. Além disso, em 2006, foi adotada a Lei da Ucrânia "Sobre a Implementação de Decisões e Aplicação da Prática do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos". De acordo com o artigo 17, a prática deste tribunal é uma fonte da lei ucraniana, ou seja, as decisões judiciais devem ser aplicadas juntamente com as leis e estatutos da Ucrânia [4], no entanto, a prática mostra que a polícia, na realidade, ignora os requisitos das decisões acima mencionadas.

Estes fatores determinam a necessidade de identificar o nível e a natureza das violações dos direitos humanos à liberdade contra a tortura ou tratamento desumano pela Polícia Nacional da Ucrânia, analisar a prática do Tribunal Europeu de Direitos Humanos em relação à violação do Artigo 3 da Ucrânia da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais para fins de generalização científica e desenvolvimento de requisitos e normas de conduta, claros e compreensíveis para os oficiais da polícia, que devem cumprir estritamente no curso das atividades profissionais, o que indica a atualidade do objeto desta investigação.

A novidade académica dos resultados obtidos é que a análise abrangente deu a possibilidade de formular uma afirmação cientificamente fundamentada, de natureza teórica e aplicada, totalmente direcionada e que pode ser utilizada na prática para abordar questões relacionadas à observância adequada dos direitos humanos à liberdade contra a tortura ou tratamento desumano pelos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia.



Estimativa da observância do direito humano à liberdade contra a tortura na atividade profissional da Polícia Nacional da Ucrânia

Os autores do manuscrito destacaram a consolidação legislativa do direito humano à liberdade contra a tortura ou tratamento desumano e, mais uma vez, provaram o seu caráter absoluto, do qual não se pode retroceder em nenhuma circunstância. A polícia é uma das instituições estatais cujas atividades visam respeitar os direitos e liberdades humanos, incluindo a inadmissibilidade de tortura ou tratamento desumano. Infelizmente, a prática do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos testemunha violações sistemáticas pelos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia do artigo 3 da Convenção sobre Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais. Afirma-se que o resultado de tais violações dos direitos humanos foi a perda da confiança do público na polícia e no sistema nacional de aplicação da lei em geral.

Note-se que os mecanismos nacionais atribuídos à polícia incluem um papel importante no respeito e na garantia do direito humano à liberdade contra a tortura ou de tratamentos ou penas desumanos ou degradantes. Resumindo a prática do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em relação às violações do artigo 3 da Convenção sobre a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, os autores desenvolveram os requisitos para as autoridades ucranianas e a Polícia Nacional da Ucrânia para promover a proteção efetiva dos direitos humanos e, é claro, aumentar a confiança do público e o respeito pela polícia e por todo o sistema nacional de aplicação da lei.

Um dos valores fundamentais de uma sociedade democrática, consagrado no artigo 3 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, é a proteção da integridade física de uma pessoa, incluindo de causar dor, que leva a um intenso sofrimento físico. Por um lado, o artigo 3 desta Convenção estabelece que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamentos ou penas desumanos ou degradantes” [5]. Vários outros instrumentos legais internacionais também proíbem tortura e tratamento desumano: O Artigo 5 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, o Artigo 7 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, a Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Castigos Desumanos ou Degradantes, de 1987, as Regras Padrão Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, de 1955, o Código de Conduta para Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, de 1979 e muitos outros.

Tortura e tratamento desumano são uma das violações dos direitos humanos que causam a maior preocupação da comunidade global hoje. Durante muito tempo, a tortura e o tratamento desumano foram os principais meios de obtenção de provas e foram amplamente aplicados durante as investigações pelas agências policiais, incluindo os órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia (no passado, as milícias). Ao mesmo tempo, o fenômeno da tortura e do tratamento desumano nas agências policiais permanece escassamente explorado. Isto deve-se à longa natureza fechada deste assunto, que existe há muitos anos, um demonstrativo não reconhecimento pelos funcionários do caráter e da escala desse fenômeno.

Como regra, a tortura e o tratamento desumano quase não existem separadamente de outros tipos de má conduta oficial. Na maioria dos casos, tortura e tratamento desumano



são os meios pelos quais um agente da polícia tenta obter informações de uma pessoa sobre a prática de um crime por ele ou outra pessoa, a fim de alcançar o resultado pretendido nas atividades oficiais.

A negação da verdadeira escala e o sistema de tortura e tratamento desumano na Polícia Nacional da Ucrânia, a atenção apenas a casos específicos, a busca de vários culpados e uma queixa sobre financiamento insuficiente - esta é a abordagem do Ministério da Administração Interna da Ucrânia para a solução desse problema. Embora a liderança do estado e do ministério tenha mudado, em muitos aspectos as abordagens permaneceram as mesmas: a reforma desses aspectos do impacto da escala de violência policial ilegal é insuficiente; as estatísticas sobre violações cometidas por funcionários da Polícia Nacional da Ucrânia não refletem o verdadeiro estado das coisas; o procedimento para receber reclamações sobre violação e o procedimento para a sua investigação ainda não são transparentes e eficazes.

As estatísticas mostram que, na estrutura dos crimes contra a vida e a saúde de uma pessoa, a tortura na Ucrânia equivale a: em 2013 - 51 crimes; 2014 - 54; 2015 - 73; 2016 - 62; 2017 - 82, 2018 - 163 [6]. Além disso, os agentes da polícia usam ilegalmente a força física e meios especiais.

Os processos criminais por golpes corporais deliberados, tortura ou outros atos violentos cometidos por agentes da polícia em relação a suspeitos ou acusados, geralmente, são limitados a uma investigação oficial interna, e apenas 3% dos processos são levados a tribunal (na maioria dos casos, esses processos têm graves consequências ou a chamada resposta pública, causando indignação pública em larga escala).

Um tal sistema de resposta a violações dos direitos humanos à liberdade contra a tortura ou tratamento desumano por agentes da Polícia Nacional da Ucrânia dificilmente pode ser considerado eficaz. É por isso que o nível de confiança nos números dados para avaliar o alcance da violência ilegal na polícia ainda é baixo. Além disso, o sistema ainda tem um impacto no número desses relatórios: toda a vítima de tortura ou tratamento desumano deve denunciá-lo à polícia ou ao gabinete do promotor (que geralmente delega o caso à polícia para investigação). Não faz sentido recorrer à mesma agência cujo oficial violou os direitos humanos. É por isso que a maioria das vítimas não o denuncia em lugar nenhum, deixando o real alcance da violência escondido das estatísticas. Assim, os métodos de recolha e avaliação de estatísticas sobre violações dos direitos humanos à liberdade contra a tortura ou tratamento desumano pela polícia permaneceram na realidade os mesmos de antes.

Para estudar os problemas de violência ilegal pelos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia, o Instituto de Pesquisa Social de Kharkiv e o Grupo de Proteção dos Direitos Humanos de Kharkiv conduziram um estudo sociológico de monitorização, durante o qual foram obtidas as seguintes estimativas:



Tabela 1 - Número estimado de vítimas de violência física ilegal cometidas pela polícia entre 2004-2017

Ano	Número de vítimas (%)	Número estimado de feridos
2004	2,73	1,026,616
2004-09	3,50	1,319,500
2010	2,10	791,700
2011	2,6	980,200
2015	1,30	409,080
2017	2,0	641,326

Fonte: Monitorynh nezakonnoho nasylstva v militsii (2004-2017 rr.) / Kol. avt. Kharkiv, Kharkivskyi instytut sotsiologichnykh doslidzhen, 2017. 17 p.

Estes resultados do estudo sociológico de monitorização diferem significativamente das estatísticas oficiais. Estes não são resultados finais, mas possibilitam avaliar o nível real da violação do direito humano à liberdade contra a tortura ou tratamento desumano cometida pelos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia.

Tabela 2 - Número estimado de vítimas de tortura cometida pela polícia durante investigações entre 2004-2017

Ano	Número de vítimas (%)	Número estimado de feridos
2004	0,25	93,498
2004-09	0,3	113,331
2010	0,2	75,400
2011	0,3	113,331
2015	0,2	62,935
2017	0,3	96,195

Fonte: Monitorynh nezakonnoho nasylstva v militsii (2004-2017 rr.) / Kol. avt. Kharkiv, Kharkivskyi instytut sotsiologichnykh doslidzhen, 2017. 19 p.

A atitude dos ucranianos em relação ao perigo de se tornarem vítimas de violência ilegal pelas autoridades policiais é confirmada pelos resultados deste estudo de monitorização. (em 2009 – 2.5%, em 2010 – 1.8%, em 2011 – 1.5%, em 2015 – 1.4%, em 2017 – 3.2%). Ao mesmo tempo, este indicador diminuiu gradualmente, ano após ano, com exceção de 2017 [7, p. 27].

Os seguintes fatores de violação do direito humano à liberdade contra a tortura e tratamento desumano pelos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia foram apresentados pelos ucranianos como principais:

- Ilegalidade dos agentes que usam métodos ilegais de trabalho - (43.5%);
- Recrutamento deficiente de pessoal, em resultado do qual pessoas com inclinações sádicas entram para a polícia (34.7%);
- Baixo nível profissional e cultural dos agentes da polícia (30.5%) [7, p. 36].



As responsabilidades das agências nacionais de aplicação da lei e, em particular, da Polícia Nacional da Ucrânia para impedir violações da proibição de tortura ou tratamento desumano são o resultado de um longo processo de estabelecimento de normas da legislação internacional e nacional, assim como de um processo não menos longo e discutível da sua coerência.

Entre todas as ferramentas jurídicas internacionais existentes, a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais de 1950 é a mais respeitada pelos Estados, na prática. Isso deve-se, em particular, ao facto de que esta Convenção é juridicamente vinculativa para os Estados que a ela aderiram e as decisões dos órgãos de supervisão da Convenção vinculam os Estados signatários. Além disso, a monitorização do cumprimento adequado dos direitos humanos é realizada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, cujas atividades são regulamentadas pela Convenção, pelo Regulamento do Tribunal e pelo processamento de pedidos.

Ao ratificar a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, a Ucrânia reconheceu a jurisdição obrigatória do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

De acordo com o Artigo 32, Parte 1, da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, a interpretação das suas normas é da competência exclusiva do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Portanto, nesta perspetiva, a jurisprudência do Tribunal constitui a interpretação internacional oficial da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais [5].

Enquanto exerce os seus poderes para proteger os direitos humanos garantidos pela Convenção, em particular o direito à liberdade contra a tortura ou tratamentos ou castigos desumanos ou degradantes, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos toma medidas destinadas a aproximar as leis dos Estados e adota decisões que afetam diretamente os seus sistemas legais. O principal objetivo do Tribunal é interpretar e expressar a sua posição sobre a prática da aplicação dos direitos e liberdades proclamados na Convenção. Prevê-se que o Estado, alterando o seu sistema jurídico como parte da implementação da decisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos referente a uma queixa de um de seus cidadãos, impeça automaticamente uma violação semelhante dos direitos de outros cidadãos.

Ao mesmo tempo, os Estados que não estão sujeitos à decisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, mas que adotam práticas legislativas e de aplicação da lei semelhantes às que o Tribunal considera ilegais em relação a outras partes da Convenção, podem não esperar pela decisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos para fazer alterações oportunas na sua legislação nacional. Uma tal posição do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos é particularmente relevante em termos de restauração e observância dos direitos humanos fundamentais, incluindo o direito à liberdade contra a tortura ou tratamento ou punição desumana ou degradante, uma vez que o Tribunal estabelece certos padrões para a aplicação doméstica interna do artigo 3 da Convenção e sua interpretação.

A natureza incondicional da garantia da proteção dos direitos contida no Artigo 3 também significa que, em circunstância alguma, de acordo com a Convenção ou outra disposição do direito internacional, ações que violem este artigo poderão ser justificadas. Por outras palavras, não há fatores que possam ser considerados justificativos para atos proibidos



nos sistemas jurídicos internos (conflitos armados, estado de emergência, comportamento da vítima, diferentes circunstâncias externas, etc.) [8, pp. 380-381].

A resposta à pergunta sobre o que é exatamente uma “tortura, tratamento ou punição desumana ou degradante” depende das circunstâncias do caso particular.

Ao dividir os termos “tortura” e “tratamento desumano”, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos aplicou o princípio de determinar a gravidade do sofrimento, mas sob a influência da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984, transformou a posição, agregando às principais diferenças o objetivo e a natureza intencional de tais ações. Considera-se tratamento desumano tanto as ações ativas como a omissão em atuar por parte das autoridades ou dos seus funcionários, que causaram apenas o sofrimento moral do requerente.

Há outra diferença entre os conceitos de “tortura”, “tratamento desumano” e “tratamento degradante”, além do objetivo, intenção, gravidade do sofrimento, que é o comprometimento da dignidade de uma pessoa em particular. Foi investigado que *tortura* e *tratamento desumano* são ataques à dignidade humana no seu significado absoluto, enquanto que o *tratamento degradante* visa denegrir a dignidade de um indivíduo em particular. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos também incluiu as condições para a detenção de reclusos na qualificação de tratamento degradante, enfatizando o caráter universal do disposto no artigo 3 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, segundo o qual os detidos ou presos têm todos os direitos inerentes à dignidade de cada pessoa.

Considerando a questão da violação do artigo 3 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos baseia-se na doutrina do nível mínimo de severidade. A essência dessa doutrina, em poucas palavras, é que, para se enquadrar no âmbito do Artigo 3, os maus-tratos devem estar no nível mínimo de severidade.

A prática do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos destaca três conceitos básicos, contidos no conteúdo do artigo 3 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Básicas no que diz respeito ao grau de gravidade de um tratamento:

- *Tortura* é um tratamento desumano destinado a obter qualquer informação ou confissão para punição adicional;
- *Tratamento ou punição desumana* é um comportamento que causa deliberadamente sofrimento moral ou físico sério e não deve ser justificado na situação em questão;
- *Tratamento ou punição degradante* é um comportamento que humilha de forma selvagem um indivíduo diante dos outros e o obriga a desistir de sua vontade ou consciência.

Na avaliação do nível de gravidade, de acordo com o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, factos como sexo, idade e condição de saúde da vítima ganham particular importância. A doutrina do próprio nível mínimo de severidade é usada para separar tortura de tratamento e punição desumano ou degradante [9].



Resumindo, a prática do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em casos de violação do direito humano à liberdade contra a tortura ou tratamento ou punição desumano ou degradante, devem ser apresentados pelo menos 5 dos seguintes requisitos em relação ao tratamento de pessoas detidas e presas aos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia:

1. Dever de relatar qualquer lesão ocorrida durante uma permanência sob a jurisdição das autoridades policiais.
2. Dever de fornecer explicações para cada lesão ocorrida durante uma permanência sob a jurisdição das autoridades policiais.
3. Dever de fornecer explicações sobre o tratamento com uma pessoa durante sua permanência sob a jurisdição das autoridades policiais.
4. Dever de fornecer explicações sobre as causas da morte e o tratamento médico fornecido a essa pessoa até à sua morte, se a pessoa morrer durante a detenção.
5. Dever de fornecer uma explicação satisfatória e plausível sobre as causas da morte se uma pessoa morreu enquanto estava sob a jurisdição das autoridades policiais [10].

Análise das Sentenças do Tribunal Europeu de Direitos Humanos Referentes a Violações do Artigo 3 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais

Como parte deste estudo, é importante esclarecer os requisitos adicionais contidos nas decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos referentes à Ucrânia em relação às violações do artigo 3 da Convenção que vincula os órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia. A seguir, examinaremos essa parte da prática do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

O Caso "Kaverzin v. Ukraine" (2013). Em 12 de janeiro de 2001, Kaverzin O. foi detido em Kharkiv por oficiais da milícia por suspeita de cometer vários assassinatos e roubos.

Após a detenção, o requerente foi levado para o posto de milícia, onde teria sido torturado por oficiais desconhecidos da milícia, a fim de obter testemunho de cometer crimes. Segundo o requerente, durante esses maus tratos, que continuaram durante vários dias, ele sofreu uma lesão ocular que acabou por resultar numa completa perda de visão. O requerente reclamou que as autoridades estatais não lhe forneceram tratamento médico adequado, resultando em incapacidade.

O requerente reclamou que não houve uma investigação efetiva dos espancamentos e torturas dos oficiais da milícia. Além disso, na colônia de Dnipropetrovsk, apesar de sua cegueira, cada vez que ele era retirado da cela e durante as breves visitas de membros da família, era algemado.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, depois de considerar o caso, observou que há uma violação do artigo 3 da Convenção. O Tribunal reitera que o artigo 3 da Convenção exige a investigação cuidadosa de queixas razoáveis de maus-tratos. Isso significa que as autoridades devem sempre tentar de boa-fé descobrir o que aconteceu e não confiar em conclusões precipitadas e irracionais para encerrar o caso criminal. O Tribunal também considera que a não prestação de cuidados médicos necessários às pessoas em locais de detenção, que é de responsabilidade do Estado, é uma violação do artigo 3 da



Convenção. O Tribunal considera que o uso de algemas pelo requerente na colônia de Dnipropetrovsk foi um tratamento desumano e degradante e que houve uma violação do artigo 3 da Convenção [3].

O caso "*Kulik v. Ukraine*" (2015). Em 4 de maio de 2003, Kulik V. foi preso por suspeita de roubar pepinos de uma estufa numa fazenda de hortaliças, bem como por cometer um crime administrativo (desobediência deliberada e resistência a oficiais da milícia).

Segundo o requerente, no mesmo dia, os milicianos espancaram-no na Chervonozavodskiy District Militia Station, em Kharkiv, forçando-o a confessar o roubo. Subsequentemente, o requerente concedeu provas confessionais.

Em 5 de maio de 2003, o requerente foi ao hospital para assistência médica. O médico registou as numerosas lesões no corpo do requerente e diagnosticou-o com uma concussão cerebral e um possível nariz fraturado. O requerente foi internado no hospital para um internamento para tratamentos relacionados com os ferimentos sofridos.

A 8 de julho de 2003, o requerente foi examinado por um psiquiatra que o diagnosticou com um distúrbio psiquiátrico.

O requerente reclamou, nos termos do artigo 3 da Convenção, que tinha sido submetido a maus-tratos por oficiais da milícia e que tinha sido feita uma investigação efetiva do incidente.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, depois de analisar o caso, chegou à conclusão de que a lesão corporal do requerente era grave o suficiente e que sua queixa de maus-tratos era razoável nos termos do artigo 3 da Convenção, exigindo, portanto, uma investigação efetiva a ser conduzida pelas autoridades nacionais.

O Tribunal considera que as provas médicas disponíveis no caso são suficientes para concluir que, em 4 de maio de 2003, na data em que o requerente foi detido e estava na estação da milícia, sofreu uma concussão cerebral e numerosos ferimentos corporais. As provas médicas também sugerem que a partir dessa data ele teve uma perturbação psicológica. Nessas circunstâncias, o Tribunal decidiu que o Estado deveria ser responsabilizado pelos maus-tratos que deveriam ser qualificados como tratamento desumano e degradante. Portanto, houve uma violação do artigo 3 da Convenção e o Estado devia ser responsabilizado por ela [3].

O caso "*Serikov v. Ukraine*" (2015). Em 16 de maio de 2008, Serikov S. foi detido por oficiais da milícia e enviado para o Departamento da Cidade de Kharkiv da Administração Principal do Ministério de Assuntos Internos da Ucrânia na região de Kharkiv.

Durante a busca aos pertences pessoais do requerente, a milícia encontrou um pacote com uma substância que, como ficou estabelecido mais tarde, verificou-se ser canábis.

Segundo o requerente, foi maltratado pela milícia para fazê-lo confessar na estação de milícia. Em particular, argumentou que foi ameaçado com violação, espancado com pernas e braços na cabeça e no corpo, e também ameaçado com armas. Os oficiais usaram o "enforcamento palestiano"; com as mãos algemadas atrás das costas, ele foi pendurado a uma altura de um metro ou um metro e meio e depois atirado ao chão com a cara para baixo. Perdeu a consciência várias vezes.

Em 17 de maio de 2008, o requerente procurou uma instituição médica, onde foi diagnosticado com uma concussão cerebral, uma contusão de tecido mole da cabeça e



do peito. O recorrente queixou-se de ter sido submetido a maus-tratos por oficiais da milícia e de que as autoridades nacionais não tinham conduzido uma investigação efetiva das suas alegações de maus-tratos. Ele referiu-se aos artigos 3 e 13 da Convenção.

Com base em todo o material disponível, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considera que todas as lesões corporais foram causadas ao requerente após o seu encontro com oficiais da milícia em 16 de maio de 2008 e até que ele deixasse a estação de milícias naquele dia. Por estas razões, o Tribunal considera que o requerente foi submetido a maus-tratos, o Estado deve ser responsabilizado por isso e os mesmos devem ser classificados como desumanos e degradantes. Nestas circunstâncias, o Tribunal conclui que as autoridades nacionais não garantiram que as alegações de maus-tratos do requerente fossem efetivamente investigadas. Portanto, houve uma violação do aspeto substancial do artigo 3 da Convenção. [3].

O caso "Pomiliaiko v. Ukraine" (2017). No início de novembro de 2008, equipamentos foram subtraídos da empresa onde Pomiliaiko S. trabalhava. Em relação com o roubo, ela foi convocada à Estação de Milícias do Distrito Ordzhonikidzevskiy em Kharkiv, juntamente com seu empregado.

Tendo chegado à estação distrital, a requerente foi empurrada para o escritório, algemada com as mãos atrás das costas, embora não demonstrasse resistência.

Os oficiais da milícia presentes intimidaram a requerente de forma a forçá-la a confessar o roubo. Não conseguindo obter a sua confissão, os oficiais da milícia forçaram-na a sentar-se numa cadeira, colocaram um saco de polietileno na cabeça e começaram a sufocá-la. Ao mesmo tempo, bateram-lhe na cabeça, no rosto e nos lábios, para que ela não mordesse o saco. A requerente perdeu a consciência várias vezes. Quando ela disse aos oficiais da milícia que precisava de ir à casa de banho, um dos oficiais da polícia atingiu-a no estômago e na cabeça. Ela perdeu a consciência novamente e urinou involuntariamente. Ela recusou repetidamente e declarou a sua inocência. A requerente foi obrigada a escrever uma declaração em como não tinha queixas sobre o tratamento dos oficiais da milícia para com ela. No entanto, de 9 a 27 de novembro de 2008, ela esteve internada devido a uma lesão craniocerebral fechada, concussão cerebral, contusão de partes moles da cabeça, lesão de membros superiores e inferiores, lesão da parede abdominal anterior, osteocondrose lombar e síndrome asténica.

A requerente queixou-se de ter sido submetida a tortura por oficiais da milícia e de que não tinha havido uma investigação efetiva das suas queixas ao nível estatal. Embora a requerente se tenha referido aos artigos 3 e 13 da Convenção, o Tribunal considerou apropriado estudar esta queixa apenas nos termos do artigo 3 da Convenção.

Tendo em conta todas as considerações sobre esse assunto, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considera suficientemente estabelecido que a requerente foi submetida aos maus tratos de que se queixou, o que é uma violação do artigo 3 da Convenção. [3].

Assim, com base nas decisões acima mencionadas do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, as autoridades ucranianas e os órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia são obrigados a tomar as seguintes ações:

1. Um exame médico especial deve ser realizado após a denúncia sobre maus-tratos ao lesado e seu advogado.



2. As agências policiais são obrigadas a evitar casos em que a prisão de uma pessoa possa ser interpretada como uma desculpa para ultrapassar a sua resistência interna e obter confissões.
3. Usando a força contra pessoas detidas e presas, os agentes da polícia devem seguir rigorosamente os princípios de necessidade e proporcionalidade.
4. A incapacidade de considerar oficiais civis culpados de violência ilegal contra uma pessoa detida não pode eximir o Estado da responsabilidade. Portanto, no caso de uma reclamação razoável por uma pessoa sobre maus-tratos por agentes da lei, o estado deve conduzir uma investigação, que deve ser: oficial, eficaz, independente, aberta ao controle público e deve oferecer a oportunidade de identificar os autores.

O último item merece atenção especial, não apenas porque é mencionado em muitos casos contra a Ucrânia, mas também porque o acesso do público aos resultados de investigações oficiais de maus-tratos é bastante problemático.

Hoje, a prática dos corpos da Polícia Nacional da Ucrânia fornece à própria vítima, que sofreu as ações ilegais da polícia, informações muito breves em caso de confirmação de tal facto.

É claro que uma prática mal estabelecida como esta atenua as tentativas de organizações não-governamentais de analisar o progresso da verificação oficial dos factos de tortura e tratamento desumano e, portanto, contradiz diretamente os requisitos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em relação à disponibilidade de procedimentos para controlo público. É por isso que a sociedade civil, por sua vez, considera necessário estabelecer um objetivo para a administração do Ministério de Assuntos Internos e do Ministério Público da Ucrânia desenvolver procedimentos para o acesso das instituições da sociedade civil aos materiais das investigações.

Considerações Finais

“A proibição da tortura é absoluta, ou seja, não está sujeita a nenhuma limitação, derrogação ou relativização” [11]. Resumindo o material apresentado, podemos concluir que o problema da observância do direito humano à liberdade contra a tortura e tratamento desumano nas atividades dos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia continua a ser importante. Este facto é confirmado pelas inúmeras decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em relação à Ucrânia, sobre a violação do artigo 3 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, segundo as quais a Ucrânia foi considerada um Estado que viola os direitos humanos à liberdade contra a tortura ou tratamento ou castigo desumano ou degradante.

Tendo analisado certos casos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, as principais obrigações dos estados nos termos do art. 3 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais podem ser definidas. Da obrigação geral do Estado de garantir direitos convencionais para cada pessoa sob a sua jurisdição, outras obrigações derivam relacionadas à execução e observância de apenas um certo direito. Essas obrigações podem ser negativas e positivas. A obrigação negativa dos Estados consagrados no artigo 3 da Convenção tem natureza convencional e consiste em abster-



se de qualquer ação que possa levar a uma violação desta disposição. As obrigações positivas dos Estados assumem o uso de medidas razoáveis e adequadas para proteger os direitos que uma pessoa tem sob a Convenção.

A proibição de tortura ou tratamento desumano, como uma obrigação internacional do estado, determina correspondentemente a responsabilidade das agências policiais, incluindo a Polícia Nacional da Ucrânia, de impedir a tortura ou tratamento desumano e investigar efetivamente cada uma dessas manifestações.

Para reduzir o nível de tortura e tratamento desumano pelos oficiais da Polícia Nacional, é aconselhável tomar as seguintes medidas:

- É necessário desenvolver um novo sistema para avaliar a efetividade das atividades dos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia ao nível legislativo, que abole completamente o chamado sistema de “quota de bilhetes” de avaliação do trabalho policial (é necessário abolir o estabelecimento de planos para a divulgação de crimes por um certo período de tempo);
- No caso da detenção de uma pessoa, os oficiais da polícia devem garantir o direito de acesso a um advogado, o direito de ser examinado por um médico e o direito de notificar um parente ou outro terceiro sobre essa detenção;
- O nível legislativo deve consagrar o dever dos órgãos da Polícia Nacional da Ucrânia de registrar (áudio e vídeo) todas as ações que ocorrem com a participação de pessoas, independentemente do estatuto (detido, entregue ou visitante) que chegou à polícia, com arquivamento e armazenamento de materiais de vídeo;
- A administração do Ministério da Administração Interna e da Polícia Nacional da Ucrânia devem garantir o desenvolvimento de planos para o treino dos funcionários, incluindo materiais didáticos sobre a proibição total da tortura ou tratamentos ou punições desumanos ou degradantes, com o estudo do conteúdo de casos específicos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos sobre a violação da Ucrânia e de outros estados do Artigo 3 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, generalizando de forma clara e compreensível os requisitos dos agentes da polícia e padrões de conduta que devem cumprir estritamente nas suas atividades profissionais;
- Garantir o acesso do público ao progresso e aos resultados das investigações de violações dos direitos humanos à liberdade contra a tortura e tratamento desumano pela Polícia Nacional da Ucrânia.

A implementação dessas recomendações pela administração do Ministério da Administração Interna e pela Polícia Nacional da Ucrânia contribuirá para garantir o direito humano à liberdade contra a tortura ou tratamentos ou punições desumanos ou degradantes no decorrer da atividade profissional da polícia e contribuirá para aumentar a confiança e o respeito do público pela polícia e pelo sistema de aplicação da lei em geral.



Referências Bibliográficas

- [1] Konstytutsiia Ukrainy: zakon Ukrainy vid 28.06.1996 No. 254k/96-VR // Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" / Verkhovna Rada Ukrainy. Disponível em: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-bp>.
- [2] Pro Natsionalnu politsiu: zakon Ukrainy vid 02.07.2015 No. 580-VIII // Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" / Verkhovna Rada Ukrainy. Disponível em: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
- [3] Stattia 3 "Zaborona katuvannia" / Ofitsiynyi sait Ministerstva yustytzii Ukrainy. Disponível em: <https://minjust.gov.ua/m/stattya-3-zaborona-katuvannya>.
- [4] Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Yevropeyskoho Sudu z prav liudyny: zakon Ukrainy vid 23.03.2016 No. 3477-IV // Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" / Verkhovna Rada Ukrainy. Disponível em: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
- [5] Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais // Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>.
- [6] Za danymy statystychnoi informatsii Heneralnoi prokuratury Ukrainy // Ofits. sait Heneralnoi prokuratury Ukrainy / Heneralna prokuratura Ukrainy. Disponível em: <https://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>.
- [7] Monitorynh nezakonnoho nasylstva v militsii (2004-2017 rr.) / Kol. avt. Kharkiv, Kharkivskiy instytut sotsiolohichnykh doslidzhen, 2017. 100 s.
- [8] Andreychenko S.S. Rol praktyky Yevropeyskoho sudu z prav liudyny u rozvytku prava na zakhyst vid katuvan abo neliudskoho chy takoho, shcho prynyzhue hidnist, povodzhennia abo pokarannia // Pravove zabezpechennia efektyvnoho vykonannia rishen i zastosuvannia praktyky Yevropeyskoho sudu z prav liudyny: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Odesa, 15 veresnia 2012 r.) / Natsionalnyi universytet "Odeska yurydychna akademiia". Odesa: Feniks, 2012. S. 378-385.
- [9] Zamula A.Yu. Mizhnarodno-pravova zaborona katuvannia yak faktor vplyvu na efektyvnist borotby z teroryzmom: dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia kandydata yurydychnykh nauk (doktora filosofii): 12.00.11. Kyiv, 2017. 285 s.
- [10] Martynenko O.A. Vymohy mizhnarodnoho zakonodavstva u natsionalnomu vymiri: zoboviazannia orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy u sferi zapobihannia porushen prav liudyny. Disponível em: <http://nadoest.com/vimogi-mijnarodnogo-zakonodavstva-u-nacionalenomu-vimiri-zobov>.
- [11]. O desafio de Manfred Nowak à Natureza Absoluta da Proibição de Tortura e Maus-tratos // Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/016934410502300410>