STUDY GUIDE



Empowering people, overcoming challenges.

ufrgsmun 2016

ISSN 2318-3195
VOL 4, 2016

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

UFRGSMUN : UFRGS Model United Nations Journal : Empowering people, overcoming challenges / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. – Vol. 4 (2016). – Porto Alegre : UFRGS/FCE/PPGEEI, 2016 -

Anual.
ISSN 2318-3195.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Diplomacia. 4. Conflito internacional.

CDU 327(7/8=6)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Capa por Joana Oliveira de Oliveira
Projeto gráfico e editoração por Joana Oliveira de Oliveira e Aline de Ávila Rocha

SOBRE O PERIÓDICO

O periódico acadêmico do UFRGS Modelo das Nações Unidas é vinculado ao UFRGSMUN, um Projeto de Extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que possui como objetivo contribuir para a produção acadêmica nas áreas de Relações Internacionais e Direito Internacional, bem como em áreas afins, através do estudo de temas pertinentes da agenda internacional. O periódico publica artigos originais em Inglês e Português sobre questões relacionadas com paz e a segurança, meio ambiente, economia mundial, direito internacional, integração regional e defesa. O público-alvo da revista são estudantes de graduação e já graduados. Todas as contribuições ao periódico são objetos de revisão científica realizada cuidadosamente por estudantes de pós-graduação. O periódico do UFRGSMUN visa engajar quem o lê no debate dos temas importantes aqui levantados.

ABOUT THE JOURNAL

UFRGS Model United Nations Journal is na academic vehicle, linked to UFRGSMUN, na Extension Project of the Universidade Federal do Rio Grande do Sul. It aims to contribute to the academic production in the fields of International Relations and International Law, as well as related areas, through the study of pressing topics in the international agenda. The journal publishes original articles in English and Portuguese, about issues related to peace and security, environment, world economy, international law, regional integration and defense. The journal's target audience are undergraduate and graduate students. All of the contributions to the journal are subject of careful scientific revision by postgraduate students. The journal seeks to promote and engage in the debate of such important topics.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
REITOR: Prof. Carlos Alexandre Netto

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DIRETOR: Prof. Hélio Henkin

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
COORDENADORA: Profª Jacqueline Haffner

EDITOR-CHEFE: Prof. André Luiz Reis da Silva

CONSELHO EDITORIAL
Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Henrique Carlos de Castro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Jacqueline Angélica Haffner (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marco Aurélio Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Paulo Fagundes Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Sonia Ranincheski (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

CONSELHO CONSULTIVO
Athos Moreira da Silva Munhoz (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Bruno Gomes Guimarães (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Bruno Mariotto Jubran - Fundação Econômica e Estatística
Erik Herejk Ribeiro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Fernanda Graeff Machry (LL.M Tilburg University)
Guilherme Henrique Simionato dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Jessika Tessaro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Luíza Leão Soares Pereira (Cambridge University)
Marcel Hartmann (Université Stendhal-Grenoble III)
Marina Finger (Universidade de Lisboa)
Matheus Machado Hoscheidt (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Nilton César Fernandes Cardoso (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Tamiris Santos Pessoa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Walter Lorenzo Motta de Souza (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

CONSELHO EXECUTIVO
Aline de Ávila Rocha
Amabilly Bonacina
Bruno Palombini Gastal
Letícia Di Maio Tancredi
Valeska Ferrazza Monteiro

CONTATO
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Av. João Pessoa, 52 - CEP 90040-000 - Centro
Porto Alegre/RS - Brasil | Telefone: +55 51 3308.3769
e-mail: ufrgsmun@ufrgs.br

SUMÁRIO

EDITORIAL.....6

Maritime Security in Southeast Asia.....9
Rodrigo dos Santos Cassel, Thaís Jesinski Batista

The Rising Challenge of Terrorism in Southeast Asia.....57
Joana Soares Cordeiro Lopes, Maria Gabriela Vieira, Pedro Henrique Prates Cattelan

Atuação das indústrias extrativas: dimensão ambiental da responsabilidade social--corporativa.....103
Inaê Oliveira, Rodrigo Fürh, Vitória Kramer

O papel dos recursos naturais na prevenção de conflitos e na construção e manutenção da paz.....152
Felipe Bressan Giordani, Régis Zucheto Araujo

Infrastructure Investments in Energy Transition in Caucasus and Central Asia.....193
Elisa Felber Eichner, Maísa de Moura, Marcos Zaffari, Ricardo Pechansky

Questão de gênero em conflitos: a violência contra a mulher como arma de guerra.....260
Katiele Rezer Menger, Rafaela Pinto Serpa

A Situação no Burundi.....298
Ana Carolina Melos de Souza, Larissa Ciceri, Natasha Lubaszewski

Militarization of International Straits and Maritime Choke Points..... 333
Douglas de Quadros Rocha, Gabriela Freitas dos Santos, João Estevam dos Santos, João Paulo Alves, Valeska Ferrazza Monteiro

Imprensa Internacional..... 401
Camila Silva, Carolina Trindade, Deborah Mabilde, Vanessa Petuco

Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. Pakistan).....421
Julia Goldman Bergmann, Julio Cesar Veiga Bezerra, Vitória Maturana de Britto

Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia).....468
Bruna Lopes Leão Contieri, Patrício Alves de Souza

Combate ao Crime Organizado Transnacional nas Américas.....498
Bruno Ronchi, Letícia Di Maio Tancredi, Marcela Ávila

A Situação na Venezuela.....540
Gabriela Dorneles Ferreira da Costa, José Henrique Farias de Carvalho, Letícia Di Maio Tancredi

Peace Operations and Statebuilding in Post-Conflict Situations......585
Diego Luís Bortoli, João Vitor Corrêa Nogueira

The Situation in Afghanistan.....635
Brun Palombini Gastal, Patrícia Graeff Machry, Sérgio Minuzzi Tessuto.

EDITORIAL

O UFRGS Model United Nations chega a sua décima quarta edição tendo acontecido anualmente desde seu surgimento no ano de 2003. O projeto, uma simulação de organismos da Organização das Nações Unidas e de fóruns regionais, se propõe a debater temas pertinentes da agenda internacional e é atualmente reconhecido por sua excelência acadêmica e administrativa. A cada edição, o UFRGSMUN se depara com novos desafios que devem ser constantemente superados para dar continuidade à sua proposta fundamental de analisar as Relações Internacionais e desenvolver as capacidades críticas e analíticas dos participantes. A longevidade e o sucesso do UFRGSMUN só foram possíveis durante todos esses anos devido ao apoio imprescindível da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, das Pró-Reitorias de Extensão e de Pesquisa, da Faculdade de Ciências Econômicas e dos diversos patrocinadores e apoiadores que enxergaram o papel transformador do projeto, além da dedicação de mais de sessenta integrantes da equipe.

Possuindo o caráter de projeto de extensão, a cada ano o UFRGSMUN alcança mais pessoas e se lança para fora dos muros da Universidade, fomentando a troca de conhecimento e de experiências entre estudantes do Ensino Superior. Nesse sentido, o objetivo maior do UFRGSMUN encontra-se na tentativa de fazer com que os e as participantes tenham consciência de suas capacidades de contribuir com construção de um mundo mais justo, inclusivo e diverso. O empoderamento do indivíduo visa a estimular seu protagonismo, que, em conjunto com demais pessoas, busca transformar o meio em que vivemos. É por isso que o UFRGSMUN vem, desde a edição de 2014, aumentando o número de comitês em português e abrindo Editais de Benefício para que participantes oriundos de diferentes realidades possam se expressar igualmente nos debates.

Além disso, de forma a contribuir mais ainda para a refletir a realidade brasileira e fomentar a democratização e a diversidade do projeto, o UFRGSMUN dá continuidade à campanha de igualdade de gênero iniciada na sua última edição e acrescenta a ela a temática LGBT. Ambas as causas, assim como tantas outas, dizem respeito à representatividade e ao reconhecimento que queremos promover não somente no UFRGSMUN, mas em todos os espaços de discussão e tomada de decisão a nível nacional e internacional. Todas as ações que o UFRGSMUN coloca em prática para se tornar um modelo menos elitista estão refletidas no motto desse ano: "empoderando pessoas, superando desafios", que também é encontrado na versão em inglês

“empowering people, overcoming challenges”.

Com o propósito de pensar as Relações Internacionais e compreender como acontece a interação dos países no Sistema Internacional, o UFRGSMUN busca ir além das estruturas da Organização das Nações Unidas e trazer também os fóruns regionais para a discussão, de forma a enxergar os demais espaços de debate internacional. Ademais, é precisos saber reconhecer que a ONU, apesar de ser uma instituição que promove a cooperação e o diálogo e que tem alcançado diversas conquistas, possui falhas e nem sempre contempla as principais demandas dos países periféricos.

O guia que você lê é uma produção acadêmica que demandou dedicação de mais de quarenta graduandos, além de dez criteriosos corretores de pós-graduação, e que vai auxilia-lo na reflexão e debate acerca dos temas a serem discutidos durante o UFRGSMUN 2016, como segurança marítima na Ásia e nos estreitos do mundo, atividade de empresas extrativistas, papel dos recursos naturais e das mulheres em conflitos, manutenção da paz e resolução de conflitos, investimentos internacionais, desarmamento nuclear, etc. Se você é participante do UFRGSMUN 2016, não deixe de ler o guia do seu comitê: além de valorizar o trabalho daqueles que irão moderar o debate durante os cinco dias de evento, a leitura vai ser essencial para a sua inserção no comitê e fazer da sua experiência a mais proveitosa possível.

Desde já, damos as boas-vindas a todos os delegados e delegadas e desejamos que a leitura desse guia, assim como a experiência do UFRGSMUN, lhes inspire a levar seu conhecimento adiante e transformar o mundo ao seu redor.

Aline de Ávila Rocha
Secretária-Geral UFRGSMUN 2016



ASEAN DEFENSE MINISTER'S MEETING PLUS

ufrgsmun 2016

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.9-52

MARITIME SECURITY IN SOUTHEAST ASIA

Rodrigo dos Santos Cassel [1]
Thaís Jesinski Batista [2]

ABSTRACT

The ASEAN Defense Ministers Meeting Plus (ADMM+)[3] is an important forum dedicated to strengthening security and defense cooperation for peace, stability, and development in the Asia Pacific region. In this sense, the present study guide is intended to bring information about the first topic that shall be discussed in the ADMM+ of the XIV UFRGSMUN. This topic is "Maritime Security in Southeast Asia" and it addresses issues related to regional and international security in the waters of the region of Southeast Asian, namely the South China Sea.

In the first section, a Historical Background is presented, addressing since the formation of the East Asian countries until the nowadays inter-regional relations, besides the historical evolution of maritime security questions in the area. Then, in the section of the Statement of the Issue, a conceptualization about issues related to maritime security is done, and the threats to the maritime security in Southeast Asia are presented. At the end of this section, means for solving the aforementioned problems are exposed. Afterwards, the Previous International Actions and the Bloc Positions are presented.

1 Rodrigo is a 2nd year student of International Relations at UFRGS.
2 Thaís is a 4th year student of International Relations at UFRGS.
3 ASEAN is the Association of Southeast Asian Nations, formed by Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam. The ASEAN countries plus Australia, China, India, Japan, New Zealand, Republic of Korea, Russian Federation and the United States form the ADMM+.

1 HISTORICAL BACKGROUND

In order to fully understand the current conflicts and dynamics occurring in the waters of Southeast Asia, it is imperative to analyze what reasons back the States' interests and practices. This analysis, essentially, must take into consideration the historical process that shapes the countries' present foreign and domestic policies. When addressing the disputes concerning South China Sea islands, waters and natural resources, a study must acknowledge the background starting in the very formation of the Asian National States and unrolling it until the end of the XX century. In this sense, the first section of this study guide is subdivided into the following chronological parts: (i) the formation of the Asian National States; (ii) the era of colonialism; and (iii) the dynamics governing the Asian interstate system in the XX century.

1.1 THE FORMATION OF THE NATIONAL STATES

Until the moment when the Western powers designated the term "Asia" to describe the geographic and political continent that we now conceive, no Asian people had a conception of regional unity or even a word referring to the alleged continent. Accordingly, "the term 'Asia' ascribes a deceptive coherence to a disparate region" (Kissinger 2014, 172). There has never been, as it has in the West and specifically in Europe, a common religion or a fully dominant empire in Asia, prevailing diversity among the peoples. Bearing that in mind, it is evident that a concept of regional order in Asia cannot exist in the same terms and conditions as it existed in the West.

Historically, the European-based Westphalian system[4] (1648) did not extend itself to the Asian regional dynamics. Hence, the Westphalian-ruling concepts of sovereignty, non-interference and balance of power that built a multistate order in the West did not effectively reach Asian peoples

4 The Peace of Westphalia (1648) was a series of treaties that put an end to the Thirty Years War. In fact, more than a series of treaties, Westphalia introduced a new concept of international order. From 1648 onwards, the idea of a community of sovereign states dominated Europe. It has represented the triumph of the State, exclusive owner of its internal affairs and sovereignly independent of the external agents (Watson 1992). Moreover, the provisions set in Westphalia managed to approximate several of the features of the contemporary world, with a special highlight to the emergent "multiplicity of political units, none powerful enough to defeat all other, [...] in search of neutral rules to regulate their conduct and mitigate conflict" (Kissinger 2014, 3).

until the colonialist era (Kissinger 2014). In addition, even the concept of borders itself was blurry or inexistent. Instead – and here the analysis focuses on Eastern, Southern and Southeastern Asia –, the contemporary Asian states base themselves upon two main and distinct civilizational patterns: the Chinese and the Indian – Confucian and Hindu, respectively (Visentini 2011).

The Chinese Empire has operated within its system for more than four thousand years. Its history dates back to 3.000 B.C., when a significant amount of population settled down on the banks of the *Huang Ho* (Yellow) River. The state has always played a central role in the so-called Middle Kingdom (*Zhong Guo*), holding up strong, centralized government, anchored in its ancient cultural traditions. Since the Han dynasty (206 B.C. to 220 A.C.), the political power has been based upon the Confucian concepts of wide individual responsibility towards the social welfare, respect to the ancestors and expected loyalty and honesty from those engaged in the public administration. In spite of several external invasions and devastating crises, the building blocks of the Chinese government and society always ended up reestablished eventually, mainly through the process of Sinicization – such as the occasion of the Mongol invasion[5] (Senise 2008). Notwithstanding several dynasties have occupied the Chinese throne, the Empire has always expressed strong historical continuity, prevailing political-administrative centralization, homogeneity and stability (Visentini 2011).

The doctrine of "All Under Heaven", which granted divine nature to the Emperor, was used to legitimate Chinese dynasties in power, functioning as a control apparatus similar to the Western notion of *sovereignty*. Acknowledging that neither a well-structured army provided with advanced technologies, nor strong and magnificent defense facilities were enough to prevent all "barbaric" peoples to invade their territory, the Chinese authorities adopted a system that would maintain peace and stability by making the invaders embrace the Chinese culture and become subordinate to the Emperor's celestial mandate. This system was called a *tributary system* and, therefore, China can be considered a *tributary civilization*. Within such system, not rarely the tribute had only a symbolic value, since its main reason to exist was in fact to confirm and to remember the superiority of

5 The Mongols invaded the Middle Kingdom and, after a great deal of violence and destruction, they ended up reorganizing the Empire and founding the Yuan dynasty, which would govern China for almost a hundred years (1279-1367). However, they did not give up the fundamental pillars of the Chinese government and society (Senise 2008).

the Emperor to those subjugated – also, China and somehow Japan did not exclude the use of force to dominate their vassal societies. According to Chesneaux (1976), Korea and Vietnam[6] were the main reigns engaged in a vassalage relationship with China, but other regional monarchies such as Laos, Burma, Nepal and Siam (mostly current Thailand) had also paid tributes to confirm the Chinese superiority. On the other hand, although Japan was indeed under Confucian culture sphere of influence, it has not engaged in the Chinese tributary system (Visentini 2011) (Senise 2008). Thus, "China was the center of its own hierarchical and theoretically universal concept of order. This system [...] based itself not on the sovereign equality of states but on the presumed boundlessness of the Emperor's reach" (Kissinger 2014, 4).

In turn, the Indian civilization was significantly different from the Chinese. Even though an Indian tributary system existed, it did not occur in the same patterns as in the Middle Kingdom. While China based its system upon territorial and security-focused pillars, the Indians dominated other reigns mainly, however not exclusively, through the cultural and economic engagement which led to subjugation and hierarchy eventually. Moreover, India was characterized by ethnic, cultural and religious diversity, instead of the widespread homogeneity that dominated the Chinese Empire. Therefore, the Hindu Reigns and Empires have never possessed a geographic center or an ethnic core of their own (Visentini 2011). It was the British who forged the contemporary concept of India by the gradual domination, which began with the colonialism of the region. In addition, India has become a powerful Empire throughout time, but, for a long period, it has remained deeply dependent upon London (Panikkar 1953).

Summarizing, previously to the Colonial era, Southeast Asia was divided into three main zones of influence: (I) Vietnam was under China's dominance; (II) Burma, Laos, Thailand and Cambodia under Indian control[7]; (III) and Indonesia and Malaysia, in a period relatively later, under Muslim influence (Visentini 2011). In agreement with Pinto (2011), in spite of the fact that the maritime region of Southeastern Asia – Malaysia, Singapore, Brunei and Philippines – soon separated itself from the tributary

6 Although we acknowledge there are disagreements among scholars on Vietnam's situation, Chesneaux (1966) and Visentini (2011) attests the country has been one of China's main vassal nations. 7 Some nations were indeed majorly under one civilization's sphere of influence. It does not mean, however, it was exclusive. Burma and Laos, for instance, were mainly dominated by the Hindu, but, at the same time, they have been bound to China in a minor scale (Chesneaux 1966) (Visentini 2011).

foreign influence, the vassal bonds with Burma, Laos and Vietnam lasted until 1912.

1.2 UNEQUAL TREATIES AND COLONIALISM

When the colonial era began, the Asian states started to face severe impositions from the foreign invaders. China itself, a nation used to dominating other societies and based upon a centralized government, was not able to prevent this process to happen. Furthermore, the rise of Japan in 1868 represented an important movement to the Asian regional interstate system, at that time permeated by external influence. Therefore, the present subsection addresses both the traditional Chinese policy and the further subjugation of this very same country, as well as Japan's rise and its implications in 1968.

1.2.1 CHINESE ISOLATIONIST POLICY AND FORCED OPENING

As previously mentioned, several dynasties have occupied the Chinese throne. The Mongols governed the Empire for almost a hundred years (1279-1367), constituting the Yuan dynasty. Not long after, the Ming dynasty have defeated the Mongols, rising to power in 1368. Under the new administration, China started to sail further than its own coast. Such initiative represented an effort to achieve new commercial relations with foreign peoples (Senise 2008). It is now known the Empire has led around seven long voyages through and beyond the South China Sea, passing through the Paracel and the Spratly Islands – both constituted of more than 400 islands, cays, reefs and banks. "It was these expeditions [...] that made it possible for China to discover, gain and deepen knowledge about, name, patrol, regulate, utilize and otherwise display her authority over the South China Sea Islands" (Shen 2002, 108).

However, in 1433, in spite of the great amount of wealth these maritime expeditions have provided to China, the Empire authorities gradually revoked this policy. Thus, they destroyed most of the naval fleet and restarted to consider the commercial contact with foreigners as a threat to the integrity of the Empire (Senise 2008). The one and only nation allowed to settle and practice trade in the South China Sea was Portugal, and it only happened in 1557, after several years of intense pressure and negotiation[8] (Boxer 1969).

It is important, here, to highlight the concept of *allowing* other nations to be present in the Chinese coast, especially in the South China Sea.

Throughout history, China has considered itself the legitimate owner of the islands southern to its mainland, performing several acts of sovereignty over the Islands of the region. These acts include, among others, the deployment of facilities for fishing, navigation, vessels' repair and granting and revoking licenses to private companies, which usually explored natural resources or established trading posts. At least until the colonial era, overseas and regional powers generally accepted and recognized the Chinese claims concerning the Islands (Shen 2002). In this sense, as already stated, the Portuguese owned a concession given by the Chinese Emperor to navigate and practice trade in Chinese waters. Under distinct conditions (*i.e.* without a concession), the foreigners were considered invaders and had to deal with severe protests from the Chinese government.

The Portuguese trading post in Macao did not last long mainly due to the formation of the Union of the Iberian Crowns, event that turned the Dutch into enemies of the Portuguese[9] (Senise 2008). After that, the increasing presence of the Dutch in Southeast Asian coast started to be undeniable, characterizing a period of several invasions in a few islands along the region. However, it is necessary to state that not only the Dutch were increasing activities in there. Instead, other western nations joined the chaotic dispute concerning the potentially wealthy Asian markets. In addition to that, China was going through a severe internal instability, which led to the suicide of the last Ming Emperor in 1620. His successor, nonetheless, turned out to be from a distinct dynasty, the Qing, from the Manchu ethnicity, and rose to power in 1644 (Senise 2008). Under Qing's administration, the Middle Kingdom achieved its highest level of greatness. The Empire was then a military power, able to enter a program of territorial expansion towards large lands in the North and in the East (Kissinger 2011).

The more powerful China became under the Qing administration, the higher the interest of the western nations and trade companies in the Empire's land and wealth. For the first time, China was not dealing with barbaric peoples trying to rob its throne; instead, the foreigners intended to shift the sinocentric system into an entirely new vision of world order, in which

8 The Portuguese set up in Macao after agreeing to pay a rent for the land to the Chinese. There, they achieved the position of trade intermediates, functioning as a bridge between China and other peoples, especially Japan (Boxer 1969).

9 Historically, the Dutch had a litigious relationship with Spain. On the other hand, they used to have friendly relations with the Portuguese. Since the beginning of the Iberian Union (1580-1640), however, this situation has changed. The Portuguese and the Dutch have gone from allies to enemies (Senise 2008).

free trade would substitute the tribute and diplomatic relations would be established. Within this context, it is important to state that the Europeans had just developed brand-new industrial and scientific methods, and China was not able to go along with this process, fact which attests the beginning of the vulnerabilities that led to the penetration of western powers into the Chinese system (Kissinger 2011).

Facing such situation, the Chinese government, in order to establish control over the inevitable and increasing foreign presence, decided to open the city of Canton – also known as Guangzhou – to the foreign trade in 1720. There, the Chinese merchants created a corporation of their own, the Cohong, which operated the monopoly of the import-export activities in the region. Furthermore, in 1760, the authorities proclaimed a list of very steady, tough and restrictive norms to regulate not only the commercial movements of the foreigners, but also their entire lives in the Chinese ports. For instance, it was established that no western person could neither purchase Chinese books nor learn their language. In addition, it was not every nation that was allowed to dock in Canton: the Russian were prohibited to approach. The English, the Dutch and the French operated the main trade activities there, but Austrians, Prussians, Danish, Swedish and Spanish were some of the allowed nations as well. It is important to state, from 1784 onwards, the United States has also emerged as a powerful trade competitor (Senise 2008).

1.2.2 CHINESE SUBJUGATION AND THE RISE OF JAPAN

Despite all the Chinese actions towards the trade control, no Asian government was able to sustain such kind of regulative policy for a long-lasting period. Indeed, they had not developed the same techniques and politics the West had. Thus, they did not have conditions to face and defeat the challenge represented by the brutal intrusion of the Europeans (Chesneaux 1966). In this sense, it is important to highlight the role of Britain – the greatest naval and commercial western power – in the colonialism of the Asian region. Firstly, it is a fact the British were virtually the owners of India. However, they were not in a comfort position regarding the Chinese restrictions, which allowed them only to practice trade in the southeast coast. Accordingly, they sent a diplomatic mission in 1793, looking forward to relieving the situation. The so-called Macartney mission failed, but, for the British, "if China remained closed, the door would have to be torn down" (Peyrefitte 1989). In fact, the path the British decided to follow

was not directly belligerent. Instead, they used a very odd, inglorious and sticky weapon: the unrestricted smuggling of opium into China (Kissinger 2011).

In the beginning of the XIX century, the trade balance with China was still in deficit for the British. For this reason, they intended to increase the exports of other Indian products to China by the East India Company, and the opium played a central role in this process. Although the Chinese government prohibited it, the use of the good was already spread within the population due to its narcotic function (Senise 2008). From 1820 to 1830, the smuggling of opium into China increased in a large scale, especially because of the combined action of American and British merchants alongside Chinese black marketers. For obvious reasons, such situation did not please the mandarins, who decided to send, in 1839, a clever and trustworthy officer to Canton in order to take down the illicit activities happening there. While following his superiors' instructions, Lin Zexu sentenced several foreigners to prison, demanded the confiscation of tones of opium and threatened to cut the export of Chinese goods (Kissinger 2011).

This operation prompted the British Crown to retaliate. Thus, the government dictated that a fleet would immediately block the main Chinese ports and seize any vessel that crossed their path. Moreover, the Crown demanded that a convenient part of the Chinese territory would have to be dominated. It was indeed the beginning of the First Opium War. Since the Chinese had no means to defend themselves from such a powerful nation, the British managed to bomb Canton and march towards the North, conquering Shanghai, Zhenjiang, blocking the Great Canal and preparing to take over Nanking (Senise 2008).

Despite all the efforts to modernize their military arsenal since the escalation of the armed conflict, the Qing were not able to constrain the foreign forces. Therefore, in August 29th, 1842, the Chinese officially opened the Empire to the trade and exploration of the western imperialistic nations, signing the Treaty of Nanking. It was the first of the so-called "Unequal Treaties" due to its unilateral nature of the privileges. The Treaty demanded five main requirements: (i) the opening of the ports of Canton, Fuzhou, Xiamen, Ningbo and Shanghai; (ii) the island of Hong Kong would now be British possession; (iii) the 6 million indemnity to be paid by China; (iv) the status of most favored nation to the British; (v) and the right of extraterritoriality that Britain would enjoy from that moment. Two years later, in 1844, the Middle Kingdom had to ratify two more treaties. The first one was the Treaty of Wanghia, which had the Treaty of Nanking

as its pillar, but it also added several clauses that expanded the possibility of American insertion in China. The French, as well, did not intend to be left behind, signing the Treaty of Whampoa (1844), which granted similar privileged rights[10] (Senise 2008).

Within this context, it is also necessary to analyze the opposite situation of Japan in the rise of the colonialist race that was permeating Asia. In 1853, the American Matthew Perry docked in Japanese land willing to establish commercial relations. His attempts were eventually complied with the Treaty of Kanagawa (1854) and with the Harris Treaty (1858), both unlocking several ports and opening Japan to the free trade – from this point onwards, the United States owned a strategic spot in the Pacific Ocean. These concessions culminated in the fall of the Tokugawa Shogunate regime due to the economic crisis that the nation was dealing with. In 1868, willing to disrupt the feudal past and restore the imperial authority, the Meiji Restoration broke out. The main consequence of this movement was the shifting position that the government started to adopt regarding foreigners. In order to go through a process of self-fortification, Japan started to incorporate foreign technologies, ending up modernizing and industrializing the country (Senise 2008). The Meiji Restoration transformed Japan into the first Asian nation to introduce western-style reforms, what includes being the first Asian to strongly adopt the Westphalian nation-state system. Moreover, it has represented a turning point in the country's way of interacting with the international environment: although being located in the geographical periphery, Japan was not vulnerable to the imperialist intrusion within its territory any longer (Cotterell 2014).

The empowered policy adopted by the Japanese started to be evident since 1879, when national troops annexed the Ryukyu Islands – on the boundary between the Philippine Sea and the East China Sea – and threatened to do the exact same move with Korea – a strategic reign, owner of a great deal of natural resources (Senise 2008). However, Korea was a reign historically embodied in the Chinese tributary system and its domination by foreign forces would represent a big vulnerability to the Chinese territorial defense in maritime regions. In this sense, the conflicting interests of the Japanese and Chinese eventually led to military actions in Korean territory. In 1894, taking advantage of a period of instability in Korean internal po-

10 Furthermore, in spite of the already ratified agreements, the western nations were not fully pleased, what culminated in the Second and the Third Opium Wars (1856 and 1858). These two military operations opened eleven new ports and obligated the establishment of diplomatic relations between Beijing and foreign governments (Chesneaux 1966).

litics, both Japan and China proceeded to the armed conflict in Seoul, resulting in a Japanese victory, consequence of the country's more developed industrial and military facilities (Kissinger 2011).

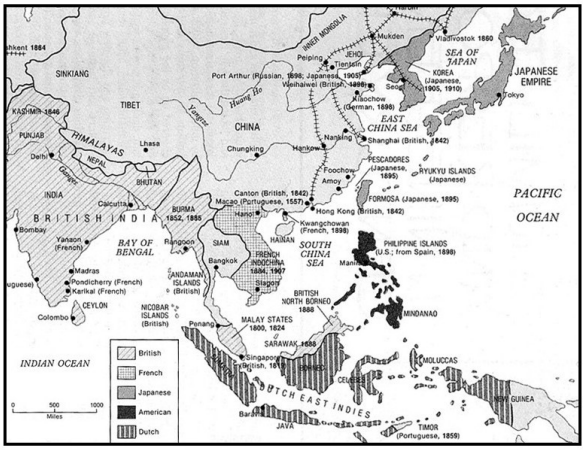
This conflict is now known as the First Sino-Japanese War. The Chinese defeat was confirmed in 1895 by the Treaty of Shimonoseki, which granted (i) the annexation of Taiwan and Pescadores Islands to Japan, (ii) the end of the tributary ceremony between China and Korea, establishing a pro-Japan government in the latter, (iii) an indemnity to be paid by China to Japan and (iv) the cession of both the Liaodong Peninsula – in Manchuria – and Port Arthur to Japan (Kissinger 2011). However, it is important to highlight that Japan had just arrived in the imperialistic race, and the remaining nations would not allow such an incisive position. Thus, the Russians, supported by the Germans and the French, forced them to back off. In this sense, the political disputes in Asia were not only about opening and conquering markets any longer. Instead, from this period onwards, the foreign powers started to compete among themselves for territories and colonies. France and Britain, now, had to face new adversaries: Germany, Russia, the United States and Japan itself. This process of "world redistribution" lasted until the end of the First World War (Chesneaux 1966).

1.3 THE XX CENTURY

1.3.1 THE BOXER REBELLION AND THE SECOND SINO-JAPANESE WAR

In the late XIX century, Southeast Asia was entirely divided and ramshackle. "With the exception of Japan, Asia was a victim of the international order imposed by colonialism, not an actor in it. Thailand sustained its independence but, unlike Japan, was too weak to participate in the balance of power [...]" (Kissinger 2014, 174). On the other side of history, there were China and the Southeast Asian nations. The former was not fully colonized due to its large territorial extension, but it lost control over key aspects of its domestic affairs. The later, in turn, experienced a severe imperialistic environment, being completely subjugated by the Colonial powers. The United States owned its strategic spot in the Philippines; the French, in Laos, Cambodia and Vietnam (Indochinese Peninsula) – the later was also shared with Japan; the British, in Burma, Malaysia and Singapore; and at last but not least, the Dutch, in Indonesia (Bianco 1976).

Image 1: Colonial Empires in Asia



Source: (Bos 2013)

However, it is evident that, after a long period of subjugation, the colonized nations would eventually proceed to self-determination and independence processes (Kissinger 2014). In 1898, China experienced a nationalist uprising against foreign colonization. It was the Boxer Rebellion, a popular movement that established a warfare situation in China against all the foreign powers at once (Kissinger 2011). It did not last long. A coalition formed by eight countries – France, Britain, the United States, Japan, Russia, Germany, Austria-Hungry and Italy – forced the rebels to surrender in 1901, imposing another inglorious treaty to the Chinese. Nevertheless, reformist ideas were already permeating the society. Its society had become welcoming to western ideas, using them to establish national development projects. Thus, in 1912, the world witnesses the fall of the Qing dynasty and the rise of the Republican regime of the Guomindang (Kuomintang) nationalists (Senise 2008).

Considering the new Chinese government's regime, the Japanese policy for its neighbor on the edge underwent several swings throughout and after the First World War (1914-1918). There were indeed periods of more conciliatory positions towards the Chinese, but, in 1927-1928, the belief that antiforeignism was rising once again in China – fact that potentially would harm Japan's privileged position in Central China and jeopardize its military domains in southern Manchuria[11] – worried Japanese authorities.

Accordingly, in 1931 occurred the Mukden Incident, when the Japanese set off explosives alongside a railway line in Mukden, breaking out intense tension between the Japanese and Chinese. As a result, by the end of 1933, Manchuria was under complete Japanese control (Spence 1990).

Despite a cease-fire, the period of 1933-1936 represented an escalation of the conflict, formally breaking out the Second Sino-Japanese War in 1937-1945. Even though Chinese nationalists and communists joined forces to combat Japanese troops, the invaders managed to occupy strategic spots in the Chinese territory, including Beijing and Tianjin. Japan has also engaged in atrocities and massacres against Chinese civilians, including mass rapes in the Nanjing (Nanking) Massacre after seizing the city itself (Paine 2014). However, the Japanese not only dominated pieces of the Chinese mainland; they also took over the entire South China Sea chain of islands in 1939, replacing the French, who were occupying these islands since 1933[12], and placing them under Taiwan's jurisdiction – which was then administrated by Japan since 1895 (Shen 2002).

In 1941, the situation changed in favor of the Chinese when the Allied forces of World War II declared unrestricted war on Japan on the rise of the Pacific War. In 1943, a joint effort of China, United States and United Kingdom announced in the Cairo Declaration that Japan would have to restore the totality of the stolen territory to China, including Manchuria, Taiwan, Pescadores, Spratly and Paracel Islands. All the Japanese conquests in the Pacific Ocean and in Southeast Asia mainland were suddenly defeated by the American superiority, leading to the Japanese surrender in 1945. Furthermore, in the San Francisco Peace Treaty of 1951, Japan officially renounces all of its claims to the South China Sea Islands (Shen 2002).

Hereby, the Republic of China has been a major ally of the United States in World War II, constituting a strategic spot in Asia against the Japanese militarism and the European colonialism. The privileged relation between Washington and China dates back to 1930, when the Americans supported the Guomindang (Kuomintang) nationalist at the expense of the Chinese Communist Party. However, such American foreign policy would not last long. The communist would win the Chinese civil war, establishing the People's Republic of China, and the Americans would not be able to rely on its former ally in Asia any longer (Visentini 2011).

11 Japan's economy was deeply dependent upon Manchuria, mainly due to the natural resources (coal and iron) found there. In this sense, Japanese occupation of the region was a response to two situations: (i) the economic hardship after the Crash of 1929; (ii) the necessity to combat communism and to stabilize China in face of a Civil War in the country (Paine 2014).

1.3.2 EMANCIPATION MOVEMENTS AND REGIONAL RELATIONS UNTIL THE END OF THE XX CENTURY

It was only after the end of World War II and the ceasing of the Japanese invasion that decolonization movements started to affect decisively the colonial periphery. In fact, this process was latent since World War I and the Soviet Revolution, but the internal forces of each country only achieved significant power after 1945. Alongside the unstoppable growth of nationalist movements in Asian nations, the former colonialist powers were devastated by the generalized wars. In this sense, "the historical basis of the [...] process of decolonization rests upon the fall of the old colonial empires [...] and upon the maturation of the national emancipation movements" (Visentini 2011, 29).

In this sense, it is essential to point out that the decolonization of Eastern and Southern Asia in around 1950 had in socialism a motivation to oppose the western powers. For instance, in 1949, the communists, guided by Mao Zedong (Mao Tse-Tung), won the Chinese civil war and established the People's Republic of China. In addition, Korea and Vietnam have also faced armed conflicts and revolutions. In India and Indonesia such belligerency occurred as well, although with the absence of communist ideals. Well-succeeded revolutions occurred in Vietnam and in Indonesia, while in Malaysia and in the Philippines they did not. Malaysia remained a Federation under British domination and The Philippines, former U.S. colony, achieved independence through a process supported by the United States itself, characterizing an evident neocolonial bias (Visentini 2011).

> The process of emancipation from the prevalent regional order was violent and bloody: the Chinese civil war (1927-49), the Korean War (1950-53), [...] revolutionary guerrilla insurgencies all across Southeast Asia, the Vietnam War (1961-75), four India-Pakistani wars [...], a Chinese-Indian war (1962), a Chinese Vietnamese war (1979), and the depredations of the genocidal Khmer Rouge, Cambodia (Kissinger 2014, 175).

12 In 1933, the French invaded and occupied nine of the Spratly Islands, including Taiping. This event occurred due to (i) the French presence and domains in the Indo-Chinese Peninsula and (ii) the instability caused both by internal dynamics and by full-scale Japanese aggression that the Chinese government had to face, thus being unable to effectively defeat French government's provocations in the region (Shen 2002).

China started to support the efforts of the Southeastern Asian nations in the process of independence. It means that, in spite of the long period of European domination in the region, the Chinese still considered themselves as political authorities capable of managing the vast population surrounding the country towards their interests – exactly as it used to happen in the pre-colonial era. However, such assessment was not only wrong, but it was also naive. Southeast Asian nations did not consider China as a model to be copied any longer, since the powerful neighbor had failed to protect itself and its attached nations – the ones engaged in the tributary system – from the foreign invasion (Pinto 2000).

In this sense, with the decolonization, finally the Asian nations were able to develop concrete Westphalian concepts of State and a national-interest-based foreign policy. The process that happened in Europe in 1648 eventually reached Asia in the second half of the XX century. In Asia the state now plays the central and most important role as the basic unit of international and domestic politics. Besides, sovereignty is treated as having an absolute character. The post-colonial era itself unrolled around the sense of non-interference in one another's domestic affairs, building up regional economic, social and political organizations (Kissinger 2014).

Hereby, the realistic approach – the view that national interest and security is the States' main purpose of action – to International Relations (IR) seem to exert significant importance concerning Asian regional dynamics (Morgenthau 1948). Therefore, the element of implicit threat is ever surrounding the Asian regional interstate system. Accordingly, it is not rare to witness the growth of Asian nations' military budget. "National rivalries, as in the South China Sea and Northeast Asian waters, have generally been conducted with the methods of nineteenth-century European diplomacy; force has not been excluded [...]" (Kissinger 2014, 179).

As previously stated, after the Japanese surrender in 1945, China reoccupied the Islands in the South China Sea. However, as the recognition of the economic and strategic importance of the region grew, the potential for confrontations has also emerged. In the mid-1950s, Philippines laid claims over a few islands of the Spratly group. In parallel, Vietnam began to occupy a few others in both Spratly and Paracel Islands – China has restlessly expressed strong protests against these dominations. Throughout the 1960s, 1970s and 1980s, Malaysia and Brunei also joined the race for maritime territories. Several isolated clashes have occurred, but the possibility of a generalized conflict appears to be escalating (Shen 2002).

In 1974, ignoring a series of Chinese warnings, South Vietnamese

troops intruded into China's territorial waters, claiming sovereignty over Paracel. In an armed conflict that began with attacks to Chinese fishing vessels, South Vietnamese army was defeated 5 days after the beginning of the conflict. In a declaration in the same year, Chinese Foreign Ministry reiterated that both Paracel and Spratly Islands have always been Chinese territory, issuing similar statements in several other occasions after. China and Vietnam experienced other armed conflicts over the Islands in 1987 and in 1995, with both events causing mutual casualties. In 2001, there were reports that Vietnam was planning to deploy administrative facilities in the Spratly Islands. Furthermore, repeatedly, the Philippines and Malaysia have also stepped up their military and nonmilitary activities in the region. The Philippines have destroyed Chinese facilities and harmed fishermen in the Spratlys several times. Reports state that Malaysia is building structures upon some reefs. Brunei, in turn, also claims a small portion of the area, however every other claimant overlaps the country's demands (Shen 2002).

It is evident, however, that the region would not rest upon complete realistic anarchy (Mearsheimer 2001). For this reason, and considering all the previously mentioned features of the emergent States, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) rises in 1967 as an initiative of five anti-communist states: Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand. Later on, after the end of the Cold War, Brunei, Vietnam, Myanmar, Laos and Cambodia also joined the organization, fulfilling the totality of Southeast Asian countries. ASEAN's principles and practices are based on four elements: sovereign equality and consensus, non-interference, informality and quiet diplomacy, and defense cooperation.

> Relevant to the analysis is ASEAN's continued adherence to the norms of non-interference and quiet diplomacy. Non-interference draws from the concept of sovereignty. Through non-interference in the internal affairs of other member states, members can avoid further aggravating internal tensions to prevent disputes from escalating into wider inter-state conflicts. This is logical, particularly in the Southeast Asian region, because of the multitude of volatile and explosive ethnic, racial, and religious differences. For the same reason, a norm of quiet diplomacy is promoted. Quiet diplomacy means that policymakers are able to consult each other respectfully, make compromises, and reach consensus on a regular

basis (Masilamani e Peterson 2014, 10).

Furthermore, in 1994, it was created the ASEAN Regional Forum (ARF), a multilateral setting for dealing with East Asia's security problems (Beuke 2008). Its main purposes were to "promote continuing American involvement in East Asia, to avoid an independent Japanese security role and to encourage a cautious and responsible Chinese policy towards smaller neighbors in the region" (Beuke 2008, 29).

2 STATEMENT OF THE ISSUE

Southeast Asia is located in the East part of the Asian continent, below China and above Australia. This study guide will address the maritime area of this region, which is located in the Asian part of the Pacific Ocean. The importance of Southeast Asia for the International System is related to economic, political and security issues. In short, important commerce routes are located in the waters of Southeast Asia, and the security of these lanes is crucial not only to the Asia-Pacific countries, but also to the whole international community, since the process of economic globalization made all economies intrinsically intertwined. However, the South China Sea (the maritime part of Southeast Asia) faces many security threats. Thus, in this study guide the conceptual issues related to maritime security in Southeast Asia will be addressed, as well as the actual threats that exist to the stability in the region and possible ways to solve – or at least soften – these problems.

2.1 MARITIME SECURITY: SLOCS, CHOKE POINTS AND MARITIME STRATEGY

According to Barry Posen (2003), the global commons (sea, space and air) are areas that do not belong to any State and that provide access to great part of the globe. His theory argues that the country which can use these areas freely and can threaten to deny its use to an adversary has the "command of the commons". Nowadays, this country would be the United States. However, there are certain parts of the globe where the United States do not have the capacity to exercise this command. These areas are called "contested zones", where an adversary would be able to fight the hegemonic state (United States) with some chance of success. The maritime surface of Southeast Asia fits in the Posen's concept of contested zone, sin-

ce China poses a threat to the American command of the sea in the region. (Posen 2003)

The Southeast Asian maritime commons, identified as the seas, bays, gulfs and straits of the Pacific Ocean, are also object of dispute among many Asian countries. Moreover, the region of the South and East China Seas has territorial disputes as well. There are many reasons that explain the competition over dominance in these maritime commons and territories, related to the economy, politics and security of the Asia-Pacific States. In short, all states seek for survival in an anarchy system, and the control over these areas ensures more power in the regional balance. (Cole 2013)

The economies of the Southeast Asian states, since the last century, have grown exponentially. These remarkable developments, associated with the process of globalization of the economy, have largely increased the amount of commerce done by maritime routes. More than 40% of all international seaborne trade occurs in Asia, and eight of the world's busiest container ports are located there. (Cole 2013) The South China Sea is route of passage of around one-quarter of all international trade, and one-third of global seaborne oil trade. (Lin and Gertner 2015)

Due to geographical and economic reasons, there are few shipping routes used in international trade. These routes are called Sea Lines of Communications (SLOCs). According to Klein (2007), SLOCs are maritime routes between ports used for trade, logistics and naval forces. Roy (2002) conceptualizes SLOCs as "the route taken by a ship to transit from point A to point B", and it should be the shortest distance for economic reasons. Due to its great participation in the global economy, allied to the geography in the region, the SLOCs in Southeast Asia are of great importance, both economically and for international security. The issue that attributes such importance is the choke points, specific areas in the SLOCs where the passage narrow to such a degree that the normal flow of navigation is susceptible to blockades and interceptions by naval forces. (Cole 2013) East Asia is a region full of choke points, such as the Straits of Malacca[13] , Singapore, Sunda, Lombok, Makassar, Tsushima, Tsugaru, Osumi and Soya (La Perouse) (Guoxing 2000). These and the SLOCs of the region can be observed in the images 2 and 3:

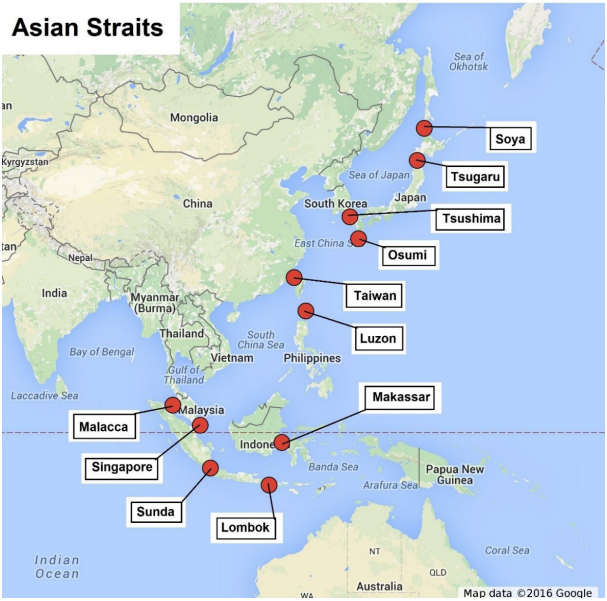
13 The Strait of Malacca is the world's busiest shipping lane, and the main ship route between the Pacific and Indian Oceans.

Image 2: Sea Lines of Communication in East Asia.



Source: (Tempest 2012)

Image 3: Choke points in East Asia



Source: Made by the authors

It is vital to the international community, and above all to the Southeast Asian countries, to keep these SLOCs and choke points secure and navigable. Roy (2002 85) affirms that the SLOCs are "the arteries of a region and serve as an umbilical cord for the country's economy". Any blockade would generate great losses in international trade, besides the economic isolation that would be imposed to the region. Moreover, beyond the economic factor that surrounds the security of SLOCs and choke points, a blockade in these is a threat to the security of some Southeast Asian countries, since an economic blockade in conflict times also means the failure in supply. Nowadays, in a scenario of war, a country that does not have the capacity of export and import is probably doomed to be defeated. (Khalid 2012) Thus, to the military, SLOCs are also a maritime instrument of power. This is especially true to the Southeast Asian countries, since the imported oil from Middle East is the dominant source of energy for them. A cut in the SLOCs would be chaotic. (Roy 2002)

The threats that may affect the SLOCs are not just related to political instabilities between States. Nonconventional threats, such as sea piracy and maritime terrorism are also reasons of concern in the security of these lanes. Therefore, Wu and Zou (2009 3) conclude that "in the modern era, maritime security mainly concerns the safety of navigation, the cracking down on transnational crimes including sea piracy and maritime terrorism, and conflict prevention and resolution". This conceptualization can be improved if we study also the great thinkers of Maritime Strategy: the American Alfred Mahan and the British Julian Corbett. They both wrote about the "Command of the Sea", that was defined as the ability of a nation to use the sea while denying that use to its enemies. However, their approaches were different: Mahan saw the Command of the Sea as absolute and Corbett identified it as a limited condition to be achieved – more as a "control of passage and communications". (Cole 2013)

Mahan believed that a national greatness depended on sea power, since the prosperity of a nation was achieved by international trade and communications. To ensure these, a powerful navy was necessary. Besides that, he defended that the fleet should never be divided when confronting the enemy, emphasizing the concentration of forces and the decisive battle. Corbett agreed with Mahan on the importance of maritime strength to national greatness, being essential to secure the SLOCs. However, he believed in the limited use of naval power and the importance of combined operations, emphasizing more flexibility that concentration. (Cole 2013)

The application of these great thinkers in the current Southeast Asia

scenario fits better in Corbett's assumptions: his emphasis on limited use of naval power for limited objectives[14] is more applicable to the South China Sea context. Besides that, the idea of the essentiality of safeguarding SLOCs is also actual. (Cole 2013) Using Mahan and Corbett propositions, besides the Wu and Zou (2009) conceptualization mentioned above, we can conclude that Maritime Security is the maintenance of the oceans and seas stability, achieved by the combat to nonconventional threats and the pursuit of peaceful resolution to interstate conflicts, to ensure the effective use of SLOCs, the free navigation and the respect for national sovereignties.

2.2 THREATS TO MARITIME SECURITY IN SOUTHEAST ASIA

The Maritime Security in Southeast Asia is threatened by numerous factors. Guoxing (2000) resumes the threats that may affect the SLOCs stability in five factors: (i) regional rivalries between the Asia-Pacific countries; (ii) differences in the interpretation of the freedom of the seas principle; (iii) disputes of islands' sovereignty and overlapping maritime jurisdictional claims; (iv) emerging naval buildup; and (v) nonconventional threats (such as pollution, piracy, terrorism, drug trafficking, etc). All of them are interconnected and will be discussed below.

2.2.1 REGIONAL RIVALRIES BETWEEN THE ASIA-PACIFIC COUNTRIES

The political relationship between the Asia-Pacific countries is marked by tensions and disputes, especially the conflicts involving China, Japan and the United States. The Southeast Asian political landscape is shaped by traditional security factors, as great powers have strong interests in the South China Sea. This can be exemplified by the conflict between China and United States in March 2009, when American vessel conducted intelligence and surveillance activities in the Chinese Economic Exclusive Zone[15]. (Wu and Zou 2009)

A current starting point to study recent regional rivalries in Asia--Pacific would be the American "Pivot to Asia". In 2011 the United States announced a rebalancing policy to the Asia Pacific, known as the "Pivot to Asia". It had great impact in the Asian maritime relations, not only because

14 This idea is related to the Clausewitz's argument of the use of limited military force to achieve limited objectives.

15 For more information, see section 2.2.2.

the United States declared that its attention would be turned to Asia, but also because this affects the strategic balance of the region. It is expected a greater flow of resources to military capacities to act in the South and East China Seas. According to Lin & Gertner (2015) by 2020 some 60% of U.S. naval forces will be deployed in the Indo-Pacific region. The Pivot can be considered an American reaction to the growing military presence of China in the Asia-Pacific waters, directed to contain the raise of a regional power that may threaten its hegemony. Besides that, the great economic importance of Asia in the current international situation is also a reason for the increase of the American attention to the area. (Lin and Gertner 2015)

The reactions to the American Pivot to Asia were different: China considered it highly provocative, while Australia, Japan and the Philippines welcomed the increase of the American military presence in the region. Important effects of the American Pivot to Asia are the renewed security partnerships the US had signed with its Asian allies and the increase in investments in naval capabilities. (Lin and Gertner 2015) Another important event in recent years for the Asian security was the new decision on collective self-defense (CSD) made by Japan in 2014. It allows the Japanese military to involve in CSD activities with other states – the major change in the national doctrine since the Word War II, paving the way to allow Japan to engage along with the United States in an armed conflict scenario in Asia. (Lin and Gertner 2015)

Besides security issues, the Pivot also affected the game of political alliances in Asia: the United States have bilateral agreements for mutual defense with Australia, Japan, the Republic of Korea and the Philippines. The U.S. also maintain significant military relations with Singapore, Taiwan and Thailand. China, in turn, keep close relations with the Democratic People's Republic of Korea and the members of the Shanghai Cooperation Organization, which includes India[16] and Russia. (Cole 2013) Besides these, the political relations between the South China Sea countries is also destabilized by competitive sovereignty claims of China, Vietnam, Philippines, Brunei, Indonesia, Malaysia and Taiwan in this area. (Cole 2013)

The American rebalancing has also a strong economic side, which is more evident in the recent American proposal for a regional free trade agre-

16 Although India maintains close relations with China, its foreign policy is not limited to the alliance with that country, extending to other important actors in the international system. In addition, the relations with China, although promising in recent years, are also marked by disputes (as in their land border).

ement that excludes China, the Trans-Pacific Partnership (TPP). However, China reacted with the proposal of alternatives known as the Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP) and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Furthermore, the recent creation of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), led by China to counter the US dominance in the Asian Development Bank (ADB) and in the World Bank, also can be seen as an effect of the American Pivot to Asia. (Lin and Gertner 2015)

All these recent security, political and economic events are transforming the way that the great powers and the regional actors behave in Southeast Asia and, unfortunately, it is not leading to a more stable environment. (Lin and Gertner 2015) Actions with unclear intentions and mutual distrust contribute to the increase of instability, threatening the regional peace, mainly the maritime security in Southeast Asia. (Guoxing 2000).

2.2.2 DISAGREEMENTS OVER THE FREEDOM OF THE SEAS PRINCIPLE

The international law that rules about almost every aspects of the maritime activities, in, under and over the seas, are gathered in the United Nations Convention of the Law of the Sea (UNCLOS), that entered into force in 1984. It was ratified by all Asia-Pacific countries, with the exception of the United States. The UNCLOS addresses sovereignty limits, Exclusive Economic Zones, continental shelf limits, navigation standards, archipelagic status, and transit regimes. (Cole 2013) Below are indicated some important concepts, according to the Convention itself (UN 1982).

(I) Internal waters: all waters and waterways in the nation's landward side. The sovereignty of these areas is totally of the State and foreign vessels have no right of passage.

(II) Territorial waters (or Territorial Sea): the waters of the State from its coastal baseline to twelve nautical miles. The State has full sovereignty of these areas and foreign vessels have the right of innocent passage.

(III) Archipelagic waters: waters of archipelagoes have the same status as internal waters; however, foreign vessels have the right of innocent passage.

(IV) Contiguous zone: a strip of water that extends twelve nautical miles beyond the territorial sea. In case of violations of national laws in the territorial sea, the country can pursue the offender throughout the conti-

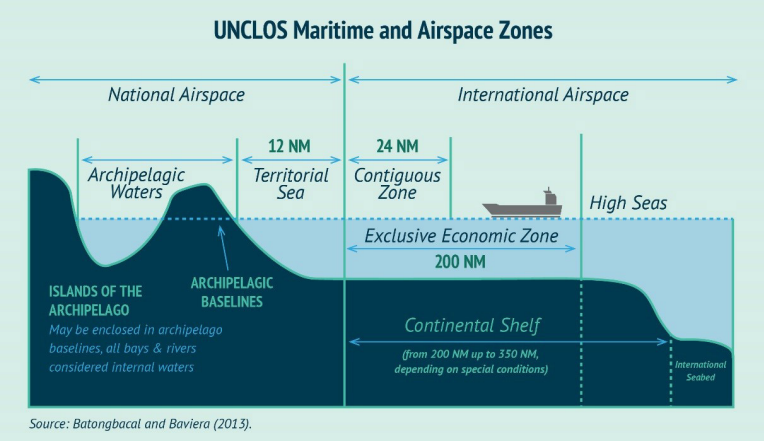
guous zone.

(V) Exclusive Economic Zone (EEZ): it extends out two hundred nautical miles from the nation's coastal baseline. In this area the State has sovereign rights for exploring, exploiting, conserving and managing natural resources (living or nonliving). The State also has jurisdiction over artificial islands, installations and structures located in its EEZ, besides the protection and preservation of the environment in these waters. The State, however, has no sovereignty over airspace of the EEZ.

(VI) Continental Shelf: it may extend until 350 nautical miles from the nation's coastal baseline, and it is defined by the sea-bottom gradient. The State has the exclusive right to minerals and other nonliving resources in the subsoil, and living resources on the seabed. The State, however, does not have legal rights over the waters and airspace in the continental shelf.

(VII) Islands: naturally formed area of land, surrounded by water. It possesses territorial sea, continuous zone, EEZ and continental shelf.

Image 4: UNCLOS Maritime and Airspace Zones



Source: (Cohen 2016)

States that have conflicting EEZ or continental shelf's claims should achieve an equitable solution. If an agreement is not reached, they must submit the dispute to UNCLOS bodies to solve the conflict. (Cole 2013) In the case of the South China Sea, which is a semi-enclosed sea with multiple coastal states, the maritime boundary delimitation is complicated and highly

disputed, making it a maritime security issue. (Wu and Zou 2009)

Besides these areas, the UNCLOS establishes three important regimes in securing the freedom of navigation: (i) innocent passage through territorial waters; (ii) transit passage through international straits; and (iii) archipelagic sea-lanes passage through archipelagos. The freedom of navigation is assured in these situations, as also in the contiguous zone, in the Exclusive Economic Zone, and on the high seas. (Roy 2002)

Even though the UNCLOS is designed "to balance the rights of users or maritime states to a reasonable degree of freedom of the seas, with the interests of coastal states to protect and safeguard their sovereignty, marine resources and environment", (Paik apud Guoxing 2000, 5) it only establishes general rules and principles. There is a lack of strong mechanisms for enforcement and conflict resolution, leaving space for ambiguity and disputes of interpretation. These are related to, for example, the innocent passage of warships through the territorial waters – countries like Myanmar, China, India, Indonesia, South Korea and North Korea require previous notifications to authorize this activity in their waters, however the United States disagree. Other controversy is related to the transit passage through international straits, because the navigation of submerged submarines in such area is not regulated. Besides these, issues related to archipelagic sea-lanes passage are also sources of dispute, since the UNCLOS is not clear about who has the right to determine the maritime routes through archipelagos. (Roy 2002; Cole 2013)

The freedom of action of foreign navies within Exclusive Economic Zones (EEZs) is another point of disagreement in the UNCLOS. The countries disagree about whether foreign navies can conduct military maneuvers within the EEZ without notification or authorization from the coastal State and whether it is legal for a country to place non-economic installations (like submarine detection devices) in the EEZ of other State. Lastly, another controversy that the UNCLOS is not clear about is the shipment of nuclear wastes through EEZs, territorial seas and straits. (Guoxing 2000; Roy 2002)

Above all these controversies in the application of the UNCLOS, Lin and Gertner (2015 22) affirm that the "UNCLOS lacks sensitivity towards the region's historical inter-sovereign and tributary relations, and ignores the traumatic colonial experiences of most Asian powers." Moreover,

> The central problem of UNCLOS is that it does not deal with ter-

> ritorial sovereignty disputes, only maritime zone delimitation. It allocates maritime rights and jurisdictions on the basis of defined land rights. However, Asian territorial disputes centre precisely on the question of the rightful ownership and definition of the rocks and islands involved. (Lin and Gertner 2015, 22)

Therefore, the disputes over interpretation of the UNCLOS' freedom of the seas principle, allied with the difficulty to establish consensus maritime delimitations, pose a great threat to stability and, in consequence, to the maritime security in the region. All these issues are worsened by the apparent unsuitable position that some Southeast Asian countries find themselves in the UNCLOS regime.

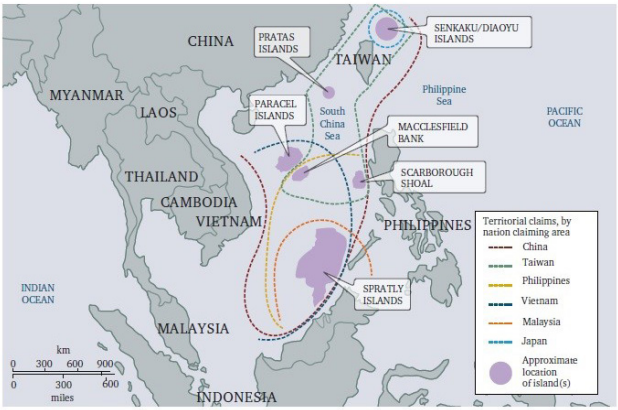
2.2.3 DISPUTES OF ISLANDS' SOVEREIGNTY AND OVERLAPPING MARITIME JURISDICTIONAL CLAIMS

All Asian seas have maritime disputes. Although there is actually no military conflict over the sovereignty of land features, all of them offer opportunities for political and military escalation. Clashes frequently occur over fisheries and intelligence, surveillance and reconnaissance activities, occasionally leading to violent actions. (Cole 2013) The islands' sovereignty disputes and overlapping maritime claims in the South and East China Sea threatens the maritime security in Southeast Asia. Clashes between the Asia-Pacific countries over these disputes would certainly threat the security of SLOCs that pervade the region. (Guoxing 2000)

These disputes start in Northeast Asia, with Japan and Russia competing over the Kuril Islands sovereignty. The Liancourt Rocks are also object of dispute, but between Japan and the Republic of Korea. In the East China Sea, both China and Japan claim the Diaoyu-Senkaku Islands[17]. (Cole 2013) The South China Sea attracts more attention, due to the SLOCs that pass through it and the number of claimants. The South China Sea land features are claimed by six countries: China, Vietnam, the Philippines, Indonesia, Brunei and Malaysia. Their disagreements are related to (i) disputes over the territorial sovereignty of the land features, (ii) disputes over jurisdiction of waters and seabed, and (iii) disputes over coastal-state and international rights to use the seas. (Cole 2013).

17 The dispute over the Diaoyu-Senkaku Islands has escalated in 2012, after the purchase by the Japanese government of the islands. Nationalist protests and political tensions increased, causing great instabilities in the East China Sea. (Cronin and Dubel 2013)

Image 5: Competing territorial claims in the South China Sea.



Source: Lin and Gertner 2015.

The land features (islands, islets, reefs, sandbars, and rocks) of the South China Sea are grouped in three archipelagos: the Paracel Islands (disputed by China and Vietnam), the Spratly Islands (disputed by China, Vietnam, the Philippines, Malaysia and Brunei) and the Macclesfield Bank (disputed by China and the Philippines). The Scarborough Shoal – disputed by China and the Philippines – and the Ambalat Island – disputed by Indonesia and Malaysia – are also disputed territories of the South China Sea. (Cole 2013; Lin and Gertner 2015; Cronin and Dubel 2013) Besides these regional disputes, the United States have adopted positions regarding the freedom of navigation that challenge concepts of sovereignty of these contested territories. (Cole 2013) The reasons to these disputes in the South China Sea are (i) the national pride, (ii) the resources – especially the energetic ones – that these territories may offer, and (iii) their strategic location in the route of important SLOCs. (Cole 2013)

The relations of the Asia-Pacific States have been deteriorating since 2009 due to economic factors, nonconventional threats and the US rebalancing policy. It contributes to the fiercer of the disputes in the South China Sea, and threats the stability of the region. (Lin and Gertner 2015) The stability in this region and the peaceful resolution of these disputes are essential to the maritime security in Southeast Asia. These disputes of islands' sovereignty and overlapping maritime jurisdictional claims should be handled in diplomatic ways so as to avoid escalation that could lead to an

armed conflict, threatening the important regional SLOCs and the entire maritime security in Southeast Asia.

2.2.4 EMERGING NAVAL BUILDUP

The development of Asian countries, allied to their export-oriented economy, led to the increase of maritime investments of these countries. Moreover, not only their merchant marine has grown, but also their investments in maritime defense have increased. Since the security of the SLOCs is vital to the East Asian countries, it is important to them to patrol and to deter any threat. Besides that, due to the great amount of commerce practiced in their shores, the national security of their lands and maritime territories also depends on naval power. However, the increase of defense spending may create mistrust among East Asian states, since the SLOCs are shared by these countries and the region hosts many territorial disputes, both in the South and East China Seas.

These investments in naval capabilities done by the Asia-Pacific countries can intensify regional rivalries in Southeast Asia. The increasing numbers of ships and submarines in the region can be explained by the States' perception of the need to protect its sovereignty and interests in the South and East China Seas. Although defense expenditures are natural in an anarchical system, the accentuated grown in such investments may contribute to regional instability, since the more a country is armed, the more its neighbors are likely to spend in defense. Notwithstanding these increases in naval capacities be alleged to be for defensive purposes, the distrust level in the region arises. (Guoxing 2000; Liff and Ikenberry 2014)

This is an example of the classical "security dilemma": a situation when the states wish to increase their military capabilities or defense alliances to become more safe in the anarchic international system; however, by doing so, they may encourage other states to do the same, since they feel threatened by the power increase of the first states. The consequences are an escalation of rivalries and increased possibilities of armed conflicts. (Lin and Gertner 2015; Liff and Ikenberry 2014)

The process of naval modernization is under way in all Asia-Pacific countries, in different degrees. According to Liff and Ikenberry (2014), China has increased its military spending and enhanced its military capabilities in the past twenty years. Regardless of the Chinese intentions, many Asia-Pacific States see it as threatening, and invest in their own national naval buildups. The other way is also true: with the American rebalancing

policy towards Asia, China also feels threatened and increases its military investments. In the context of this security dilemma dynamic, the disputes of islands' sovereignty and overlapping maritime jurisdictional claims in South China Sea lead to naval buildup. (Liff and Ikenberry 2014; Lin and Gertner 2015)

This buildup of naval capabilities in Southeast Asia, allied to regional rivalries, may create an arms race, which can lead to a potentially more unstable regional environment, increasing the chances of armed conflicts. This situation threatens the SLOCs of the South China Sea and the maritime security of the area. (Liff and Ikenberry 2014).

2.2.5 NONCONVENTIONAL THREATS

Finally, non conventional threats such as pollution, natural disasters, piracy, terrorism and drug/human trafficking, also affects the maritime security in Southeast Asia. (Guoxing 2000) These threats have increased in recent years, posing new challenges to the Asia-Pacific countries.

The major threat regarding pollution issues is the risk of oil spill in one of the South China Sea straits. A big accident of this kind could disrupt or even close important straits, like the Malacca one. Other pollution problem that could affect the Southeast Asia SLOCs is forest fires in Indonesia, which have already hazarded visibility in the Malacca Strait. (Roy 2002) Natural disasters, such as tsunamis and earthquakes, also threaten the security and normal status of the SLOCs, as well as aviation and maritime disasters – like the fall of the Malaysia Air Lines flight in 2014. (Lin and Gertner 2015)

Another nonconventional threat to the maritime security in Southeast Asia is transnational organized crime. The region with more cases of transnational crimes, such as piracy, terrorism and drug/human trafficking is Southeast Asia. (ICC International Maritime Bureau 2016) The South China Sea, and particularly the Malacca Strait, is the most affected area. (Wu and Zou 2009) In addition, the actions of non-states actors, such as pirates and terrorists, also impact on commerce. The maritime insecurity contributes to the increase of shipping costs: besides the disruption in maritime trade supply chains, ransoms must be paid to release kidnapped crew and stolen ships and cargos. Other issue related to these nonconventional threats is the fact that the transnational organized crime often infiltrates itself in the fishing industry, because of the lack of governance and rule of law in this economy sector, creating more difficulties to combat it. (Khalid

2012)

2.3 HOW TO ENSURE MARITIME SECURITY IN SOUTHEAST ASIA?

Because of their "global common" status, the SLOCs are defended by many countries, and the cooperation among them is necessary for the good use of such important assets. The maritime security in South and East China Seas is of great importance to every country in the region. The SLOCs are vital to them, and no one can defend it alone. Thereby, cooperation among the Asia-Pacific countries is needed to assure the stability in the region and the security of the SLOCs. (Guoxing 2000; Cole 2013)

However, to ensure the maritime security in Southeast Asia, some issues should be solved first, such as, (i) reaching a consensus interpretation of the UNCLOS and (ii) finding a definition for the islands' sovereignty disputes and overlapping maritime claims in the South and East China Seas. (Guoxing 2000) Another problem that needs attention in order to achieve a more stable environment in the South China Sea – besides the improvement of interstate cooperation – is effective information sharing and notification mechanisms (Khalid 2012). Furthermore, security cooperation in Southeast Asia depends on the States willing to put aside disputes for a joint combat of nonconventional threats. It also depends on the promotion of economic and social developments to avoid crimes such as piracy and terrorism. (Wu and Zou 2009)

Multilateral efforts must build confidence among the Southeast Asian States.

> Such initiatives may include enhancing naval cooperation, sharing information, promoting and jointly engaging in economic activities, combating transnational crime, protecting the environment, and engaging in search and rescue efforts and humanitarian assistance and disaster relief initiatives, among many others. (Khalid 2012, 5)

To guarantee a stable environment in Southeast Asia, and in particular in the South China Sea, the political instability between Asia-Pacific countries and the disputes of islands' sovereignty and overlapping maritime jurisdictional claims must be addressed. However, the countries also disagree in how these problems should be handled: although some countries

prefer to discuss it in bilateral meetings, others may appeal to international organisms. This is the case of Philippines versus China, being arbitrated by the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). The problem is that China refuses to recognize the legitimacy of this process, claiming that ITLOS lacks jurisdiction in the case. (Lin and Gertner 2015) The attempts to solve these territorial disputes fail due to the intransigency of the claimers' States. Notwithstanding, some solution will have to be achieved to ensure the maritime security in Southeast Asia. (Cole 2013)

On the other hand, a mechanism that aims to enhance the maritime security in South China Sea is the 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, signed by ASEAN members[18] and China. The Declaration was designed to improve the relations and actions of these states in the South China Sea, maintaining peace. Nevertheless, this Code of Conduct was never really adopted, and unilateral actions of claimants of the South China Sea never ceased. The 2002 Declaration has not legal binding force, thus its actual effectiveness is impaired. Wu and Zou (2009 10) affirm that "a multilateral maritime security cooperation framework has not yet been established in the South China Sea region." (Wu and Zou 2009)

The combat to nonconventional threats is an important point of cooperation among the Asia-Pacific countries. Multilateral efforts are the only way to effectively combat pollution, natural disasters, piracy, terrorism and drug/human trafficking, due to their asymmetrical nature. Beyond interstate cooperation, the security of the Asia-Pacific SLOCs depends on the cooperation among all stakeholders – governments, naval forces, shipping industry and coastal communities. (Khalid 2012) These joint actions may occur in activities to save human lives, such as Save and Rescue operations (SAR) and assistance in times of natural disasters; or fighting sea piracy, terrorism and illegal acts in general that happen in the Asia-Pacific waters. Every cooperation action contributes to ensure the maritime security in Southeast Asia. (Cole 2013)

An important example of institutional cooperation between the Asia--Pacific countries is the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships (ReCAAP), which has been in force since 2006. Fourteen nations signed the ReCAAP and an Information Sharing Center (ISC) was established in Singapore, being responsible for

18 The ten members of ASEAN are Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam.

the improvement in information sharing among the countries that use the Singapore and Malacca Straits. (Cole 2013)

Conflict and cooperation are two different paths that can be adopted in the South China Sea. All countries can chose the path to follow, but to achieve a more stable and security place, the nations must stop their intransigencies. A lasting peace and security in the region depends on cooperation among states, while respecting their sovereignties. (Cole 2013; Wu and Zou 2009) In conclusion, the states in Southeast Asia must cooperate to ensure the maritime security in the region, by managing their territorial disputes in a diplomatic way, or by working together to combat nonconventional treats, such as piracy, terrorism and environment degradation. In the end, all states want and depend on the safe navigation in the SLOCs. (Lin and Gertner 2015)

3 PREVIOUS INTERNATIONAL ACTIONS

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) is an important international mechanism established to address the global maritime security. However, as stated above, there are some difficulties in applying the UNCLOS to maritime security issues in Southeast Asia. In this sense, regional initiatives have been taken to enhance the maritime security.

The first important document regarding the maritime security in Southeast Asia is the ASEAN Declaration on the South China Sea, from 1992. Considered a declaration of principles, it provides guidelines to the states behavior in the South China Sea, stimulating all of them to cooperate in several areas, such as: peaceful resolution of disputes, environmental protection and search and rescue (SAR) operations. As stated in the first, second and third clauses, the Declaration:

> 1. EMPHASIZE the necessity to resolve all sovereignty and jurisdictional issues pertaining to the South China Sea by peaceful means, without resort to force;
> 2. URGE all parties concerned to exercise restraint with the view to creating a positive climate for the eventual resolution of all disputes;
> 3. RESOLVE, without prejudicing the sovereignty and jurisdiction of countries having direct interests in the area, to explore the possibility of cooperation in the South China Sea relating to

> the safety of maritime navigation and communication, protection against pollution of the marine environment, coordination of search and rescue operations, efforts towards combating piracy and armed robbery as well as collaboration in the campaign against illicit trafficking in drugs; (ASEAN 1992, 1)

However, the 1992 ASEAN Declaration on the South China Sea was signed only by Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand.

In 2002, the ASEAN countries and China signed the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (DOC). The document reinforced the necessity to diminish territorial disputes in the South China Sea, repudiating the use of force and encouraging confidence building and transparency in actions regarding the South China Sea, as stated in the fourth, fifth and seventh clauses:

> 4. The Parties concerned undertake to resolve their territorial and jurisdictional disputes by peaceful means, without resorting to the threat or use of force, through friendly consultations and negotiations by sovereign states directly concerned, in accordance with universally recognized principles of international law, including the 1982 UN Convention on the Law of the Sea;
> 5. The Parties undertake to exercise self-restraint in the conduct of activities that would complicate or escalate disputes and affect peace and stability including, among others, refraining from action of inhabiting on the presently uninhabited islands, reefs, shoals, cays, and other features and to handle their differences in a constructive manner.
> Pending the peaceful settlement of territorial and jurisdictional disputes, the Parties concerned undertake to intensify efforts to seek ways, in the spirit of cooperation and understanding, to build trust and confidence between and among them [...];
> 7. The Parties concerned stand ready to continue their consultations and dialogues concerning relevant issues, through modalities to be agreed by them, including regular consultations on the observance of this Declaration, for the purpose of promoting good neighborliness and transparency, establishing harmony, mutual understanding and cooperation, and facilitating peaceful resolu-

tion of disputes among them; (ASEAN 2002, 1-2)

Nevertheless, the declaration does not have a binding character, being just a preliminary step in the process to solve the conflicts in Southeast Asia. According to Thao (2003), "the DOC is meant to diminish the threaten of war or a military clash in the South China Sea", creating a cooperative and peaceful environment. "However, the implementation of the principles contained in the DOC depends upon the good will and efforts of its parties" (Thao 2003, 281).

Since the signature of the 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea some efforts have been made to enhance the maritime security and stability in Southeast Asia. Discussions concerning the establishment of a binding code of conduct (COC) in the South China Sea have happened in recent years. However, they have not generated concrete results. (Pal 2013) (Panda 2015)

Besides these multilateral documents, the question of territorial disputes in the South China Sea has also been addressed in the United Nation's Arbitral Tribunal in The Hague. Philippines has submitted the case of its maritime disputes with China to the tribunal, notwithstanding China does not recognize the jurisdiction of it in such matter. (The Philippine Star 2013) On July 12, 2016, the Tribunal decided in favor of Philippines. However, China remained with its previous position of not recognizing the court's jurisdiction. (DW 2016)

The establishment of the ASEAN Defense Ministers Meetings Plus (ADMM+) is an important step to improve the maritime security in Southeast Asia. It is a fundamental place to discuss actions aimed to the peaceful resolution of conflicts and the cooperation among the Asia-Pacific countries against nontraditional threats in Southeast Asia. However, the fact that no joint declaration was released after the third ADMM+, in Kuala Lumpur in November 2015, is an indicative that the consensus among the security in Southeast Asia is not easy to be achieved.

Regarding nontraditional threats, many cooperative actions have been settled to combat transnational crimes such as piracy and smuggling. In 2004, the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP) was signed by all 10 members of Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)[19] plus Bangla-

19 Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam.

desh, China, India, Japan, the Republic of Korea and Sri Lanka. ReCAAP is based on three main pillars: information sharing, capacity building and operational cooperation. Two years later, in 2006, an Information Sharing Center (ISC) was established in Singapore, in order to coordinate responses to piracy and armed robbery incidents. In 2007 the Cooperative Mechanism for the Straits of Malacca and Singapore was launched, in order to enhance the security and the environmental protection in the straits, among States and non-state actors. (Cook, et al. 2010)

4 BLOC POSITIONS

The South China Sea covers an estimated number of 11 billion barrels of oil, 190 trillion of cubic feet of natural gas and $5.3 trillion in total annual trade passing through the region (Council on Foreign Relations 2016). Acknowledging it, the **People's Republic of China,** under its nine-dash line, historically lays claims over the totality of both Spratly and Paracel Islands and their adjacent waters, not rarely refusing other claimants' efforts to settle personnel in the territories. Beijing believes the only way to achieve a sustainable resolution is through bilateral negotiations between the coastal States, avoiding to engage in multilateral discussions concerning territorial and maritime disputes. Beijing also rejects the mediation of the Permanent Court of Arbitration concerning the issue. On 12th July 2016, this very court issued a ruling in favor of the Philippines. The Chinese government argues that the request of the Philippine authorities for arbitration was a unilateral move and, as such, the award will not be either accepted or recognized by Beijing (Ministry of Foreign Affairs 2016). This policy antagonizes the position adopted by most ASEAN Member-States and the United States (Glaser 2012). Besides, China has been adopting an assertive rhetoric concerning the United States' freedom of navigation operations (FONOP). The Chinese defense ministry has suggested that these American operations are the reason itself for the construction of defense facilities in the South China Sea. Within this context, the ministry has also expressed complete opposition to the American action of attempting to sail military vessels through territorial waters, situation which the Chinese consider to be against international law and UNCLOS (Ku, Fravel and Cook 2016). In addition, the Chinese State Councilor, Yang Jiechi, has urged the United States to keep their promise and do not take sides in the territorial disputes (Xinhua 2016).

Abiding by the "Pivot to Asia" rebalancing policy, the **United States**

of America considers the maintenance of peace and stability and the right to freedom of navigation in the South China Sea as crucial matters of national interest (U.S. Department of State 2013). In 2014, Washington emphasized it does not side with one claimant against another. However, in the very same statement, the authorities stressed that, under international law, maritime claims must be derived from land features, thus attesting the Chinese claims over the historical "nine-dash line" to be inconsistent and fundamentally flawed (U.S. Department of State 2014). The U.S. and China also disagree on the interpretation concerning the matter of freedom of navigation established by UNCLOS. On the one hand, the Americans believe UNCLOS permits nations to exert peaceful military operations within foreign Exclusive Economic Zones (EEZs). On the other hand, Beijing assertively objects to U.S. surveillance activities in its EEZ, interpreting these operations as aggressive military activities. In addition, Washington has been developing closer relations with littoral countries, officially designated strategic/comprehensive partners, looking forward to improving the country's ability to perform patrolling and monitoring activities in the region (McDewitt 2014). Although currently not supporting any claimant against China, the U.S. maintains a Mutual Defense Treaty with the Philippines, a Major Non-NATO Ally, which establishes Washington's commitment to support Manila in the case of an external invasion in sovereign territory (U.S. Department of State 2015).

When **India** adopted the Act East policy, it initially intended to deepen Indian economic ties with Southeast Asia. As the years went by, this policy has acquired a strategic extent with a significant naval emphasis (Rajendram 2014). The country has expressed its will to play a greater role in Asia, including as a security provider. In this sense, New Delhi has been "cautiously expanding its influence in the region, while attempting to avoid overt rivalry with China" (Rajendram 2014, 5). For India, increasing its presence in the South China Sea means balancing Chinese presence in the Asia-Pacific region and signaling its displeasure at high level naval activity in the Indian Ocean by Beijing (Kubo 2016). India has recently established closer ties with the United States, reaching an agreement on mutual defense cooperation that allows "each nation's militaries to use the other's naval, land and air bases [...]" to specific functions (Johnson e de Luce 2016). Alongside New Delhi's shifting relations with Washington, India is also targeting an approach to Japan and Australia, countries with whom it seeks naval cooperation (Johnson e de Luce 2016). Furthermore, according to Rajendram (2014), the India-Vietnam is the most strategically significant

partnership, due to mainly three factors: (i) their combined potential to balance China, (ii) oil exploration in the South China Sea by Indian companies and (iii) joint support for freedom of navigation.

Over time, the **Russian Federation** has expressed a traditional position towards the ongoing disputes in the South China Sea. Moscow repeatedly expressed support for a peaceful and diplomatic solution, compliance with the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and urgency in the conclusion of a binding Code of Conduct (Tsvetov 2016). Moreover, Russian Foreign Minister has recently criticized the pressure to internationalize the disputes, pointing out that a solution must be established exclusively and bilaterally between the direct parts. Thus, Moscow objects to the attempts of addressing the disputes within international forums such as the ASEAN Regional Forum (ARF) (Tsvetov 2016). In this sense, Russia-China relations are warming up, guided by the common cause of establishing a well-structured opposition to the West (Bodeen 2016). In 2016, Moscow and Beijing held, on both land and sea, a joint naval drill in the South China Sea, highlighting the mutual will to enhance both Navies capabilities in dealing with maritime security threats. At the same time that it is deepening ties with China, Russia has not yet expressed a very assertive opinion towards the issue, due to its reliable strategic partnership with Vietnam, a key arms trade partner of Moscow (Tsvetov 2016). In 2016, Moscow promised to deliver two frigates and six submarines to Hanoi authorities. Undoubtedly, these equipments will be used to patrol Vietnam's claimed territories in the South China Sea (Tiezzi 2016).

The current approach of **Japan** to the South China Sea has been much more active and multi-dimensional than it once was, representing an effort to assertively balance Chinese presence and to foster closer ties with the United States. Tokyo has repeatedly emphasized the importance of ensuring freedom of navigation based upon the rule of law. The country has also supported U.S.' position and ASEAN's efforts to address the situation via peaceful means. Moreover, Japan is looking forward to establishing bilateral cooperation with claimants, particularly Vietnam and the Philippines (Shoji 2014). According to Parameswaran (2016), Tokyo is intending to boost even more its presence in the South China Sea in 2016. Authorities have decided patrol aircrafts are going to transit along those waters, what means advanced monitoring capabilities will now cover a great portion of the region. It is effectively one way that Japan is safeguarding the freedom of navigation, coordination activities with the U.S. and, at the same time, approaching claimants such as Vietnam and the Philippines (Parameswaran

2016).

Nearly two thirds of **Australia's** exports pass through the South China Sea. In this sense, the country strongly condemns territorial claims and maritime rights that are not in accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), expressing particular concern over Chinese land reclamation activities (Department of Defense 2016). Moreover, Canberra frequently reiterates its will to ensure the freedom of trade and navigation through airborne surveillance operations in the region. Even though Australia has still not conducted a surface Freedom of Navigation Operation (FONOP), it regularly exerts its naval presence through naval patrols and port calls (Lowy Institute 2015). The country also performs as one of the greatest allies of Washington in the region, pointing out "the pivotal role of the United States in supporting stability" (Department of Defense 2016). The government of **New Zealand** has released its Defense White Paper for 2016. In the document, authorities state the disputes in the South China Sea are likely to remain unresolved, alleging they will not side with any claimants. However, New Zealanders urge the peaceful resolution of conflicts, whether through international institutions or direct negotiations. In addition, over half of the country's maritime trade passes through the South China Sea. In this sense, the maintenance of freedom of navigation and secure sea lines of communication are crucial interests of the country (Ministry of Defense 2016).

The **Philippines** lay claims over the Spratly Islands and the Scarborough Shoal, performing as the most outspoken opponent of what the Philippine government calls "China's expansionist activities", alongside Vietnam. Also, the Philippine authorities call the region "West Philippine Sea", claiming the area is within its Exclusive Economic Zone and its continental shelf (Council on Foreign Relations 2016). Besides the country's deep partnership with key allies such as the United States, Japan and Australia, Manila also steadily relies upon UNCLOS and rules-based approaches regarding South China Sea disputes (Department of Foreign Affairs 2016). In 2013, the Philippines addressed the Arbitral Tribunal regarding the case filed on the South China Sea issue. In 2016, this Permanent Court of Arbitration (PCA) issued a ruling in favor of the Philippines. Manila stresses the arbitral award is final and binding, thus arguing the decision is now part of international jurisprudence related to the maritime domain (R. Department of Foreign Affairs 2016). China, in its turn, strongly objects to this arbitration, stating that such judicial process violates international and bilateral norms, being done without mutual consent (Center for Strategic

Studies 2016). Moreover, in April 2016, both U.S. and Philippines militaries revealed they have been conducting joint naval patrols, also indicating that these activities and other maritime security assistances are going to occur on a regular basis from now on (Parameswaran 2016).

Another assertive claimant in the region is **Vietnam**. The country claims sovereignty over both Paracel and Spratly Islands, arguing the area is within its Exclusive Economic Zone (EEZ). Also, Hanoi has released statements announcing that the disputes must be addressed involving all relevant parties, opposing the idea of the Russian and the Chinese that the conflict must be resolved exclusively through bilateral negotiations. In addition, Vietnamese authorities constantly reiterates they will remain consistent in dealing with the matter through peaceful means, in compliance with UNCLOS and with the Declaration on the Conduct of Parties (DOC) (Tuoi Tre 2016). On the one hand, Vietnam-Russia relations are going through a period of relative frustration, due to what appears to be a Sino-Russian approach (Dang 2016). On the other hand, in the recent years, Washington and Hanoi have been establishing non-traditional close ties, with the latter being included in the former's Southeast Asia Maritime Security Initiative. However, despite this shifting landscape concerning alliances, it is important to highlight Vietnam asserts a relatively strong independent position. In other words, the country can, to some extent, manage its level of cooperation and relations (Tong 2016).

Malaysia claims territories in the southern Spratlys and, since 2009, it has been occupying five of them (Council on Foreign Relations 2016). The country maintains a less confrontational relationship with China, choosing to defend its position in a diplomatic way, rather than damaging its bilateral relationship with Beijing, its largest trading partner. Accordingly, Kuala Lumpur's interests in the South China Sea are the following: (i) preserving its territorial integrity and safeguarding its access to platforms of hydrocarbon exploiting, which are within China's nine-dash line; (ii) cultivating its highly important relationship with Beijing; and (iii) promoting the rule of international law under UNCLOS governing the disputes. Even though Malaysia prefers to perform discreetly, it works to ensure ASEAN's basic level of unity on the South China Sea matter (Parameswaran 2015).

Although **Brunei Darussalam** lays claim to two formations in the southern Spratlys (Council on Foreign Relations 2016), the country has reached a four-point consensus with **Cambodia, People's Democratic Republic of Laos** and China. Altogether, the four countries agreed upon the common base that territorial disputes in the South China Sea must not be

addressed through a multilateral ASEAN-China approach. In other words, they agreed that maritime and territorial disputes must be resolved under consultations and negotiations between the directly involved parts, urging countries outside the region to perform a constructive and secondary role towards the matter. Furthermore, the four parts have stated that hazardous activities that could potentially harm China's developing relation with the Association must be avoided (Kundu 2016).

Although a traditional U.S. ally in the Asia-Pacific, the **Republic of Korea** does not play an incisive and active role in the current dynamics of the South China Sea region (Kelly 2015). Seoul seeks to avoid any major disturbances to its foreign relations with both Beijing and Washington, generally preferring to adopt a quiet position. According to Jackson (2015), the country's diplomacy plays an important role in indicating the future of regional order, in a sense that Seoul strategic choices are significantly relevant to conciliation and consensus among ASEAN members and their dialogue partners (Jackson 2015). On the other hand, despite having a more discreet policy, the Republic of Korea has been managing to deepen ties with Southeast Asian nations, particularly in the realm of defense with the Philippines. Seoul signed a five-year pact with Manila, which establishes the exchange of classified military information and cooperation efforts against non-traditional and transnational threats (Parameswaran 2015).

A country that has neutral and moderate positions concerning the disputes over the South China Sea is **Myanmar**. It has been constantly covered by China regarding international criticism. However, the bilateral relations between both countries still lack a deeper process of trust-building (Sutter 2012). Myanmar has also stated "ASEAN Member States have to cooperate in enhancing the regional peace including stability of the South China Sea [...]" (ASEAN Security Outlook 2015, 56).

Given the increasing maritime connectivity, **Thailand** urges for peaceful solutions regarding overlapping maritime and territorial claims. It stresses the importance of dialogue and negotiations on the basis of international law and under the specificities of UNCLOS. It believes in ASEAN-China discussions as the most proper and effective mean to fully implement the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (DOC), thus urging for the early conclusion of such document. Besides, Bangkok gives great importance to the protection of the freedom of navigation through secure sea lines of communication (ASEAN Security Outlook 2015). The government of **Singapore** has also expressed strong support to the urgent establishment of a Code of Conduct, believing in a

common set of principles and norms in order to foster mutual trust and higher effectiveness in multilateral forums (NewsAsia 2015).

Indonesia is not a claimant party; however, it does not mean that the country is uninterested party in the South China Sea disputes. The country is focused in safeguarding its own sovereignty, since the Chinese nine-dash line overlaps its EEZ. Jakarta also plays an important role in the regional peace and stability as an ASEAN founding member and a maritime nation that uses those waters to assure its economic activities and its national security. Moreover, the country is deeply involved in protecting and assuring the compliance with UNCLOS. Recently, Indonesia has been engaging in more assertive military activities such as the construction of a base in the Natuna Islands, rich in natural resources (Parameswaran 2016).

5 QUESTIONS TO PONDER

1. Bearing in mind Sea Lines of Communications (SLOCs) are vital to safeguard international stability, in what ways the ASEAN Defence Ministers' Meeting can cooperate in order to secure the SLOCs and choke points in Southeast Asia?

2. Acknowledging the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) establishes broad and general rules concerning freedom of navigation, are the States allowed to demand prior notification to foreign warships conducting innocent passage maneuvers within their territorial waters and Exclusive Economic Zones (EEZ)?

3. Looking forward to avoiding escalation of existing disputes over islands and maritime territories, is it possible to achieve peaceful and sustainable solutions, in accordance with sovereignty claims and abiding by international law?

4. In spite of the recent process of marine modernization and naval buildup, which measures ought to be adopted in order to avoid an arms race in the waters of the South China Sea?

5. Recognizing the rising challenge of terrorism, piracy, pollution and international trafficking, is it viable for the states to put aside disputes and cooperate in combating these non-conventional threats?

6. Which approach should be applied to the conflicts and disputes occurring in the South China Sea: (i) a multilateral approach, with discussions within international and regional forums such as ASEAN; or (ii) a bilateral approach, under consultations between only the directly involved parts?

REFERENCES

ASEAN. "1992 ASEAN Declaration on the South China Sea." *25th ASEAN Ministerial Meeting*. Manila, 1992. 1-2.

—. "2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea." *8th ASEAN Summit*. Phnom Penh, 2002. 1-3.

ASEAN Security Outlook. "ASEAN Security Outlook." *ASEAN*. 2015. http://www.asean.org/storage/2015/12/ASEAN-SECURITY-OUTLOOK-2015.pdf (accessed Jun 13, 2016).

Beuke, Erik. *ASEAN and ARF in East Asia's Security Architecture: The Role of Norms and Powers*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2008.

Bianco, Lucien. *Asia Contemporanea*. Historia Universal Siglo XXI, 1976.

Bodeen, Christopher. *Russia, China team up over North Korea, South China Sea*. Military Times. Beijing, April 29, 2016.

Bos, Carole. *Map of Colonial Empires in Asia*. AwesomeStories.com.

Boxer, Charles Ralph. *The Portuguese Seaborne Empire, 1415-1825*. London: Hutchinson and Co., 1969.

Center for Strategic Studies, & International Relations . *West Philippine Sea Arbitration Uptade VIII*. Manila, March 2016.

Chesneaux, Jean. *L'Asie orientale aux XIXe et XXe siècles*. PUF, 1966.

Cohen, Jerome. *Intelligence Observer*. April 25, 2016. https://intelligenceobserver.com/2016/04/25/forecasting-the-aftermath-of-a-ruling-on-chinas-nine-dash-line/ (accessed May 14, 2016).

Cole, Bernard. *Asian Maritime Strategies*. Annapolis: Naval Institute Press, 2013.

Cook, Tim, Sheldon Simon, John Bradford, James Manicom, and Neil Quartaro. *Maritime Security in Southeast Asia*. Report, Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2010.

Cotterell, Arthur. *A history of Southeast Asia*. Singapore: Marshall Cavendish Editions, 2014.

Council on Foreign Relations. 2016. http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/territorial-disputes-in-the-south-china-sea (accessed June 12, 2016).

Cronin, Richard, and Zachary Dubel. *Maritime Security in East Asia*. Contract, Washington: Stimson, 2013.

Dang, Du Nhat. The South China Sea: Vietnam's Limited Diplomatic Options. The Diplomat. April 23, 2016.

Department of Defense, of the Australian Government. "Defense White Paper." 2016. http://www.defence.gov.au/whitepaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf (access June 13, 2016).

Department of Foreign Affairs. "Accomplishment Report 2015." Jan de 2016. http://www.dfa.gov.ph/images/2016/Trasnparency/2015%20Accomplishment%20Report.pdf (access June 13, 2016).

Department of Foreign Affairs, Republic of the Philippines. *PHILIPPINE STATEMENT DURING THE 23RD ASEAN REGIONAL FORUM*. Vientinane, July 26, 2016.

DW. *Haia decide contra China em disputa marítima*. July 12, 2016. http://www.dw.com/pt/haia-decide-contra-china-em-disputa-mar%C3%ADtima/a-19395122 (accessed July 23, 2016).

Glaser, Bonnie. "Beijing as an Emerging Power in the South China Sea." *Center for Strategic & International Studies*. September 12, 2012. https://www.csis.org/analysis/beijing-emerging-power-south-china-sea (acesso em 12 de June de 2016).

Guoxing, Ji. "SLOC Security in the Asia Pacific." *Center Occasional Paper*. Honolulu: Asia-Pacific Center for Security Studies, 2000. 15.

ICC International Maritime Bureau. *Piracy and Armed Robbery against Ships - 2015 Annual Report*. Annual Report, London: ICC International Maritime Bureau, 2016.

Jackson, Van. *The South China Sea Needs South Korea*. The Diplomat. June 24, 2015.

Johnson, Keith, e Dan de Luce. S*pooked by Beijing, India Embraces Closer U.S. Ties*. Foreign Policy. May 2, 2016.

Khalid, Nazery. "Sea lines under strain." *The IUP Journal of International Relations,* 2012: 57-66.

Kelly, Robert E. *South China Sea: Why Korea is silent, and why that's a good thing*: The Interpreter . July 7, 2015.

Kissinger, Henry. *On China*. Penguin Press, 2011.

—. *World Order* . New York : Penguin Press, 2014.

Klein, Jonh. "Maritime strategy should heed U.S. and UK classics." *Proceedings of the United States Naval Institute,* 2007: 67-69.

Ku, Julian G., Taylor Fravel, and Malcolm Cook. "Freedom of Navigation Operations in the South China Sea Aren't Enough." *Foreign Policy*. May 16, 2016. http://foreignpolicy.com/2016/05/16/freedom-of-navigation-operations-in-the-south-china-sea-arent-enough--unclos-fonop-philippines-tribunal/ (accessed June 12, 2016).

Kubo, Nobuhiro. *China spy ship shadows U.S., Japanese, Indian naval drill in Western Pacific*. Okinawa, Jun 15, 2016.

Kundu, Sampu. *China divides ASEAN in the South China Sea*. East Asia Forum. May 21, 2016.

Liff, Adam, and John Ikenberry. "Racing toward Tragedy?" *International Security,* 2014: 52-91.

Lin, Kun-Chin, and Andrés Villar Gertner. *Maritime Security in the Asia-Pacific*. Research Paper, London: Chatam House, 2015.

Lowy Institute , for International Policy. "SOUTH CHINA SEA: CONFLICTING CLAIMS AND TENSIONS." 2015.

McDewitt, Michael. *The South China Sea: Assessing U.S. Policy and Options for the Future*. Centre for Naval Analyses. November 2014.

Ministry of Defense, of the Government of New Zealand. "Defense White Paper." June de 2016. http://www.defence.govt.nz/pdfs/defence-white-paper-2016.pdf (access June 13, 2016).

Ministry of Foreign Affairs. *Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei's Regular Press Conference on June 8, 2016*. Beijing, June 8, 2016.

Ministry of Foreign Affairs, of the People's Republic of China. *Opening Remarks of Ambassador Liu Xiaoming at the South China Sea Arbitration Press Conference*. July 20, 2016.

Morgenthau, Hans. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf, 1948.

NewsAsia, Channel. *ADMM-Plus needs common set of principles and norms to be more effective: Dr Ng*: Singapore, November 4, 2015.

Paine, S. C. M. *The Wars for Asia, 1911–1949.* Cambridge University Press, 2014.

Pal, Deep. "A Code of Conduct for the South China Sea?" *The Diplomat.* September 25, 2013. http://thediplomat.com/2013/09/a-code-of-conduct-for-the-south-china-sea/ (accessed June 10, 2016).

Panda, Ankit. "For the ASEAN-China South China Sea Code of Conduct, Ninth Time Isn't the Charm." *The Diplomat.* August 1, 2015. http://thediplomat.com/2015/08/for-the-asean--china-south-china-sea-code-of-conduct-ninth-time-isnt-the-charm/ (accessed June 10, 2016).

Panikkar, Kavalam Madhava. *Asia and Western Dominance.* London: Allen and Unwin, 1953.

Parameswaran, Prashanth. *Indonesia's South China Sea Policy: A Delicate Equilibrium.* The Diplomat. March 24, 2016.

Parameswaran, Prashanth. *Japan Eyes Bigger South China Sea Presence in 2016: Patrol aircraft set to make transits in key locations along the South China Sea.* The Diplomat. January 12, 2016.

Parameswaran, Prashanth. *Malaysia's South China Sea Policy: Playing It Safe.* The Diplomat. March 6, 2015.

Parameswaran, Prashanth. *South Korea, Philippines Deepen Military Ties.* The Diplomat. September 14, 2015.

Parameswaran, Prashanth. *US Reveals South China Sea Joint Patrols With the Philippines.* The Diplomat. April 18, 2016.

Peyrefitte, Alain. *L'empire Immobile, Ou, Le Choc Des Mondes: Récit Historique.* Paris: Fayard, 1989.

Pinto, Paulo Antônio Pereira. *A China e o Sudeste Asiático.* Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.

Posen, Barry. "Command of the Commons." *International Security,* 2003: 5–46.

Rajendram, Danielle. *India's new Asia-Pacific strategy: Modi acts East.* Lowy Institute for International Policy. December 2014.

Roy, Mihir. "The Sea-Lines of Communication: An Indian Ocean Perspective." In *The Strategic Importance of Seaborne Trade and Shipping,* by Andrew Forbes, 85-96. Canberra: RAN Sea Power Centre, 2002.

Senise, Maria Helena Valente. História da Paz: *Os Tratados que Desenharam o Planeta.* São Paulo: Contexto, 2008.

Shen, Jianming. "China's Sovereignty over the South China Sea Islands: A Historical Perspective." *Chinese Journal of International Law,* 2002: 94-157.

Shoji, Tomotaka. "The South China Sea: A View from Japan." *NIDS Journal of Defense and Security,* December 15, 2014: 127-141.

Spence, Jonathan D. *The Search for Modern China.* W. W. Norton & Company, 1990.

Sutter, Robert. "Myanmar in Contemporary Chinese Foreign Policy – Strengthening Common Ground, Managing Differences." *Journal of Current Southeast Asian Affairs,* 2012: 29-51.

Tempest, Mark. *US Naval Institute.* December 15, 2012. https://blog.usni.org/2012/12/15/sunday-12-16-12-on-midrats-episode-154-offshore-control-and-asiapacific-with-tx-hammes (accessed May 14, 2016).

Thao, Nguyen Hong. "The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea:

A Note." *Ocean Development & International Law*, 2003: 279-285.

The Philippine Star. "UN tribunal gives first order on Phl's case vs China." *The Philippine Star*. August 28, 2013. http://beta.philstar.com/headlines/2013/08/28/1144521/un-tribunal-gives-first-order-on-phls-case-vs-china (accessed June 10, 2016).

Tiezzi, Shannon. *Confirmed: China and Russia to Hold Naval Drills in South China Sea.* July 29, 2016.

Tong, Linh. *Vietnam's Evolving Role in US Asia Strategy*. The Diplomat. June 1st, 2016.

Tsvetov, Anton. *Did Russia Just Side With China on the South China Sea?* The Diplomat. April 21, 2016.

Tuoi Tre. *Hanoi says bilateral settlement alone won't resolve East Vietnam Sea disputes*. Hanoi, May 4, 2016.

UN. 1982. "United Nations Convention on the Law of the Sea." *United Nations Convention on the Law of the Sea.* Montego Bay: United Nations. 202.

U.S. Department of State. *Remarks at the U.S.-ASEAN Ministerial Meeting*. Bandar Seri Begawan, July 1st, 2013.

U.S. Department of State. *Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific*. Washington, February 5, 2014.

U.S. Department of State. *U.S. Relations With the Philippines*. Edição: BUREAU OF EAST ASIAN AND PACIFIC AFFAIRS. Washington, November 13, 2015.

Visentini, Paulo Fagundes. *O Dragão Chinês e o Elefante Indiano*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2011.

Watson, Adam. *The evolution of international society: a comparative historical analysis.* London: Routledge, 1992.

Wu, Shicun, and Keyuan Zou. "*Maritime Security in the South China Sea: Cooperation and Implications.*" In Maritime Security in the South China Sea, by Shicun Wu and Keyuan Zou, 3-12. Farnham: Ashgate, 2009.

Xinhua. *China pede que EUA cumpram com promessa sobre disputas territoriais*. Beijing, June 8, 2016.

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.53-94

COUNTERTERRORISM IN SOUTHEAST ASIA

Joana Soares Cordeiro Lopes[1]
Maria Gabriela Vieira[2]
Pedro Henrique Prates Cattelan[3]

ABSTRACT

This work aims to assist on a simulation of an ASEAN Defense Ministers Meeting Plus (ADDM+) with the subject of "Counterterrorism in Southeast Asia" for UFRGS Model United Nations (UFRGSMUN). Therefore, it is divided in four sections: a short Historical Background; a Statement of the Issue; Previous International Actions; and Bloc Positions. Terrorism is not new in Southeast Asia; indigenous, religious and separatists groups have been active since colonial era. But, recently, the self-proclaimed Islamic State (ISIS) has stretched its branches to the region. ISIS represents one major threat to Southeast Asia, since hundreds of Southeast Asians have joined it and many regional groups have pledged allegiance to it. Bearing this context in mind, traditional problems of the fight against terrorism acquire renewed importance, such as the lack of regional cooperation and lack of confidence between ASEAN members and its Dialogue Partners. Therefore, it is fundamental that ASEAN enhances the cooperation to prevent, counter and suppress the transnational danger posed by terrorism.

1 Joana is a 2nd year student of International Relations at UFRGS.
2 Maria Gabriela is a 3rd year student of International Relations at UFRGS.
3 Pedro Henrique is a 4th year student of International Relations at UFRGS.

1 HISTORICAL BACKGROUND

Examining counterterrorism (CT) in Southeast Asia requires foremost a better understanding about terrorism and militant groups in the region and the main countries where they act.

1.1 TERRORISM IN SOUTHEAST ASIA

Terrorism in Southeast Asia is not new: it represented a source of domestic insecurity and violence even before the 1990s. This region has been home for ethnic, nationalistic and religious militant groups, in most cases claiming for separatism – especially during the Cold War. These organizations can be perceived as a reaction to the unwillingness of many Southeast Asian governments to acknowledge or to recognize the right of minority self-determination, mostly Islamic (Chalk et al. 2009). Traditionally, the linkages among these groups were relatively weak, and most operations restricted to their own country or islands, focusing on domestic issues, such as seeking independence from central government control (Vaughn et al. 2009).

It is important to highlight the strength of Islamism in Southeast Asia, since it is home for 240 millions of Muslims (almost 20% of the world). This ideology has always been a significant part of most of the insurgencies in the region – although there are several groups that are not connected to any religion. It is crystallized by the desire of the Muslim Southeast Asian population on creating independent Islamic states based on the Islamic Law, the *sharia* (Kern 2002). These extremist groups are perceived as a threat to the *status quo* of the region, once they have two main intentions: (i) to create independent Islamic states (as aforementioned) and (ii) deposing secular governments to install in their place a supra-national Islamic State (Kern 2002).

The so-called "old" terrorism appears in Southeast Asia in the form of insurgencies, which can be perceived as a consequence of the Post-Colonial period, in which ethnic-nationalist minorities were forgotten by the central government during the nation-state building process (Lim and Vani 1984). For a better understanding of the dynamics and claims of the "new terrorism" in Southeast Asia, three insurgencies must be mentioned: the Moro rebellion in the Southern Philippines[4] (with the Moro Islamic Liberation Front, or simply MILF); the Aceh insurgency in Indonesia[5] (with the Gerakan Aceh Merdeka or GAM) and the Malay Muslim separatist

insurgency in southern Thailand[6]. These three insurgencies besides sharing political, economic and social grievances, have a strong sense of local identity, where Islam is used mainly as a focal rallying point in opposing the government (Tan 2008).

In the beginning of the 1990s, the radicalization of some Islamic militant movements and the emergence of the "new" terrorism were consequences of the combination of several factors: (i) the reaction to the Globalization, once it is associated with an increase of Western influence on the region, especially over the local elites; (ii) the reaction to the Israel-Palestine conflict; (iii) the frustration with years of repression promoted by secular governments over minorities, once they were seen as a threat to the very basis of statehood that underscored Southeast Asian post-colonial identity (Acharya 1993); (iv) the desire to create a pan-Islamic Southeast Asia, as a result of the political influence of Islam (Christie 1996); (v) the arrival of the Mujahideen[7] from the Afghanistan War[8] (1979-1989) (Vaughn et al. 2009).

The consequences of the Afghanistan War were of extreme impor-

4 A massive Catholic migration from the north of the Philippines overwhelmed the native Moros so that by the 1960s they had become a minority in their own traditional homeland. There are also problems arising from landlessness, discrimination, poverty and unemployment. Thus, the Moro National Liberation Front (MNLF) led by Nur Misuari was founded in 1972 to preserve both Moro identity and the rights of the Moro people. This event was followed by a huge civil war (Tan 2008).

5 Aceh was historically an independent kingdom. After its incorporation into Indonesia, there has been a great deal of resentment over Javanese domination and corruption. This resentment has been accentuated by the widespread poverty and regional discrimination. The transmigration program has also introduced large numbers of Javanese migrants into Aceh territory, replacing local Acehnese in government and also in commerce, causing great resentment amongst them. These fundamental grievances led to armed rebellion against the Indonesian state, led by the Gerakan Aceh Merdeka (or GAM). However, GAM has consistently emphasized that its struggle was not religious but territorial and nationalist in nature (Tan 2008).

6 The southern provinces were part of the old historical kingdom of Patani, which was invaded by Siam in 1786 and then incorporated through the Anglo-Siamese Treaty of 1909. The Malays have always viewed this as unjust, seeing Bangkok as an occupying power. The introduction of secular Thai education and language also challenged traditional Malay Muslim culture. The Thaksin government also centralised control in 2002 after it came to power. It took a tough, almost reckless approach to the separatist problem, emphasizing the use of military force to deal with the upsurge in insurgent attacks in early 2004. This led to the killing of 108 Muslims in April 2004, some of whom were sheltering at the historic Krue Se mosque. In October 2004, 78 unarmed Muslim protesters died after they suffocated in police vans at Tak Bai (Tan 2008).

tance to the process of radicalization of the militant groups of the region. Thousands of foreign volunteers (many from Southeast Asia) that fought there saw the defeat of the Soviet Union as an Islam's victory against a Great Power, which had invaded a Muslim country. Upon the return of Southeast Asian combatants to their home countries, as victors, they achieved legitimacy and prestige within the Muslim community, besides that, they also got enough reliance to expand the *holy war* to other countries. It is relevant to note that when these veterans returned, they brought with them their experience and a no-more-moderated ideology to the region. Since then, the Southeast Asian countries began to be destabilized by the spread of a more fundamentalist strand of Islam (coming from Middle East), one that gave a new dimension to Islamic separatism (Kern 2002).

The first couple of years of the 1990s were marked by the rise and establishment of an al-Qaeda network in the region. Its operations appeared to have performed three primary tasks. First, they set up local cells which would give support to the global operations. When setting up the cells, they prioritized areas where border control was minimal, capable of hosting transiting agents and being a safe haven for other operatives fleeing from intelligence services. Second, they helped to create the first indigenous regional terrorist network: the Jemaah Islamiyah (JI). Finally, al-Qaeda's local cells worked to cooperate with regional radical Islamic groups by providing them with money and training. The accomplishment of these tasks was facilitated by structural factors namely a weak central government control, corruption, porous borders and a loose financial control. Also some conjunctural factors were present at the time and ended up contributing to the establishment of a terrorist network in Southeast Asia, namely the personal relationships established in the 1980s with the Afghans and the

7 Literally, the word "mujahideen" comes from the same Arabic root as jihad, which means "struggle". Thus, a mujahid is someone who struggles or someone who fights. In Afghanistan, during the late twentieth century, the mujahideen were Islamic warriors defending their country from the Soviet Invasion (Szczepanski 2016).

8 The Soviet–Afghan War lasted over nine years (1979-1989) and started when the USSR entered neighboring Afghanistan, attempting to shore up the newly-established pro-Soviet regime in Kabul. In short order, nearly 100,000 Soviet soldiers took control of major cities and highways. Rebellion was swift and broad, and the Soviets dealt harshly with the Mujahideen rebels and those who supported them, leveling entire villages to deny safe havens to their enemy. Foreign support propped up the diverse group of rebels, pouring in from Iran, Pakistan, China, and the United States. In the nine-year conflict, an estimated number of one million civilians were killed, as well as 90,000 Mujahideen fighters, 18,000 Afghan troops, and 14,500 Soviet soldiers (Taylor 2014).

withdrawal of foreign states sponsors that supported some local groups in the 1970s (Vaughn et al. 2009).

1.2 OPERATING GROUPS IN THE REGION

Whilst the level and organization of violence of these groups have increased since the first decade of this century, the Southeast Asian insurgencies remain local and nationalistic orientated (Tan 2008). In this sense, Southeast Asian militant and terrorist groups can be classified by their goals. Their scope may vary from global (the 'anti-Western agenda of al-Qaeda') to a more regional and nationalist agenda (insurgencies and separatists movements). Such terrorist groups operate mostly in Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand (Kern 2002). Most of the rebel Muslim groups (including the radical ones, as JI) emerged, in fact, before Al Qaeda, as a response to local conditions (Tan 2008).

As a transnational network, founded in 1988, Al Qaeda started its incursions into Southeast Asia in the 1990s, although there have been clear indications that Al Qaeda had already ideologically penetrated and established a base of operations in the region since the late 1980s (Gunaratna 2007). Even not being an indigenous terrorist group, it operates quite significantly in the region through local cells, especially Malaysian and Philippine ones (Kern 2002). Their main role in the region was to help the creation of a regional network, the Jemaah Islamiyah (JI), and providing them with professional training. It is estimated that, in 2002, a fifth of al Qaeda's stretch was concentrated in Southeast Asia (Vaughn et al. 2009). However, it is known that al-Qaeda's action in Southeast Asia focuses much more on supporting the indigenous groups. In other words, al-Qaeda managed to influence the strategic objectives of regional separatist and religious groups in Southeast Asia to direct them to the universal jihad. The extremist group also made efforts to connect the groups not only regionally, but also relate them with global networks (Gunaratna 2007).

The main indigenous terrorist group operating in Southeast Asia is Jemaah Islamiyah (JI), founded in 1993. JI has its root back in the 1960s with Darul Islam movement[9] (Muslim guerilla). Jemaah Islamiyah goals revolve around the establishment of an Islamic State in Southeast Asia,

9 Darul Islam was a rebellion in Indonesia in the 1950s, which aimed to establish an Islamic state in Indonesia. It resulted in the loss of some 25,000 lives. It was crushed in 1960, but its ideals remained alive: Both Abu Bakar Bashir and Abdullah Sungkar, the alleged co-founders of the JI, see themselves as its ideological successors (Tan 2008).

covering all the Muslim countries of the region (Kern 2002). JI established relations with other Islamic militant groups, focusing mainly on training its members (Vaughn et al. 2009). With a more regional approach, JI firstly had the intention to radicalize the Southeast Asian Muslims (especially in Indonesia). Despite the different main goals, the JI cooperates extensively with al-Qaeda, for example, when planning conspiring against western objectives on the region. In 2002 JI maintained cells in Australia, Indonesia, Malaysia, Pakistan, the Philippines, Thailand and Singapore. JI was responsible for the attack in Bali in 2002, in which 202 people were killed – this attack will be better discussed further (Kern 2002).

The second most important terrorist group to be highlighted is Abu Sayyaf Group (ASG), founded in early 1990. ASG is a small, faction-ridden and violent terrorist group, which operates over the western part of Mindanao Island and over Sulu Island, in southern Philippines (Vaughn et al. 2009). Its founder, Abdurajak Janjalani, fought in the Afghan-Soviet Conflict. The main objective of the group is to gain autonomy from the Philippine government. Moreover, it was well supported financially by al-Qaeda (Kern 2002). Abu Sayyaf has ties with military factions of the Moro Islamic Liberation Front (MILF) and JI (Abuza 2005).

Another insurgent-terrorist group of great relevance is Moro Islamic Liberation Front (MILF), which is a result of the breakdown of Moro National Liberation Front (MNLF) in the 1970s. Its main political objective has been the separation and independence for the Muslim region of the southern Philippines (Vaughn et al. 2009). Despite having strong links with JI and ASG, MILF denies any connection with al-Qaeda. However, it is believed that several ASG members were trained by al-Qaeda in Afghanistan (Kern 2002).

Finally, the last major organization to be cited is the New People's Army (NPA), which was declared "terrorist" by the United States in 2002. It is the military wing of the Philippine Communist Party (PCP), formed in 1969 with the aim of overthrowing the Philippine government through guerrilla warfare, targeting the Philippines Security Forces, corrupt politicians and drug dealers (Kern 2002).

It is also important to highlight the Malay-Muslim Insurgency in the Thailand's southern provinces of Pattani, Yala, and Narathiwat. Separatists believe in the greatness of the ancient Kingdom of Patani Darussalam (which covered the three separatist provinces) and have a strong identification with the Malay people and the Islamic religion. These factors combined with dissatisfaction and discrimination suffered since the times in which

the Thai State had been established are the reasons that strengthened the feeling separatist (Chalk 2008). The government has had problems with these insurgencies since 1960, but from 2004 the incidents have become more recurrent and violent. Nevertheless, there is no indicative that the insurgency has spread to the rest of the country. This separatist movement has no organizational core behind their activities or events promoted by insurgents. When needed some militants create ad hoc entities so that there is minimal coordination (Chalk et al. 2009).

1.3 THE "NEW" TERRORISM IN SOUTHEAST ASIA

A new form of terrorism-insurgency emerged after the radicalization of Islamic militant groups in the 1990s, the 9/11 attacks and the Bali bombings in 2002. From then on, Southeast Asia was classified as a "second front" of the US "Global War on Terrorism"[10] (Tan 2007). According to some analysts, Southeast Asia is a launching pad for terrorist groups operations. This aspect would, somehow, threaten western economic, political and security interests in the region (Chalk et al. 2009).

This "new" form of terrorism presents the transnational mode of operation as one of its most important characteristic. Even knowing that this new form of terrorism has increased in the region, it is not the first time that Southeast Asia has to deal with violent groups (as shown in the previous sections). Nevertheless, non-traditional security problems have emerged mainly after the Cold War, generating new consequences (international crime and transnational networks) from old causes (poverty, social and economic inequality and resources shortage), and that worries the world (Tan 2007).

The al-Qaeda is representative of this new form of terrorist organization (Tan 2008). Although the presence of al-Qaeda has increased in the last decade, it is also important to notice that the militant extremist groups operating in the region have created a very significant regional network, in which they can cooperate, even in ad hoc form (Vaughn et al. 2009). Even though the influence of al-Qaeda in the region is evident, it is extremely important to notice that not all indigenous groups have pledged allegiance

10 The War on Terror, also known as the Global War on Terrorism, refers to the international military campaign that started after the September 11 attacks on the United States. The Bush administration was retooling its slogan for the fight against al-Qaeda and other terrorist groups, pushing the idea that the long-term struggle is as much an ideological battle as a military mission (Schmitt and Shanker 2005).

to the group. Most of the religious movements present in Southeast Asia were founded due to ethno-political causes involving separatist disposition. These movements use the Islam as a common unifier to attract supporters in Muslim communities. Furthermore, political, economic, and social injustices – such as discrimination, prejudice, mismanagement and corruption by the government, sense of relative deprivation, insensitivity toward Muslim communities by the authorities – have fueled the separatist movements long before the 9/11 developments (Tan 2008).

As part of the "new" terrorism, there were two groups that remained very active in the 2000s, and demand a greater attention, the Jemaah Islamiyah (JI) and the Abu Sayyaf Group (ASG). In October 2002, the global attention was driven to the island of Bali, where the deadliest terrorist attack of Indonesian history occurred. There were three coordinated bombings carried out by members of the JI which killed 202 people from 21 different countries (BBC 2012). According to Rohan Gunaratna, in the five years following the 9/11, the number of both planned and successfully executed attacks by JI on Western targets has markedly increased (Gunaratna 2007). Following the Bali attacks of 2002, the JI have claimed responsibility for the explosion at the Marriott Hotel in Jakarta in August 2003, the bomb attack on the Australian High Commission also in Jakarta in September 2004, and the second Bali attack in October 2005. In 2005, the JI has been responsible for bomb blasts in a market in the town of Tentena in May, for bomb explosions at three restaurants in the island of Bali in October and for the December blasts at a market in Palu. The group acted again in July 2009, when two hotels of Jakarta – the Marriott Hotel, targeted in 2003, and the Ritz Carlton Hotel – were hit by suicide bombers, killing eight people and injuring more than 40. Finally in April 2011, a suicide bomber killed thirty people, mostly policemen, in the city of Cirebon in the island of Java (Straits Times 2016).

The Abu Sayyaf Group (ASG), whose main area of action is the Philippines, is in constant battle against Philippine government soldiers and were responsible for innumerous attacks, kidnappings, and executions. In 2002, the ASG detonated a bomb in Zamboanga city, a military fortress, killing one American serviceman and two Filipinos. In 2003, the group claimed responsibility for the explosions in the Davao International Airport in the Southern Philippines, which killed 21 and injured 148. In 2004, the bombing of the SuperFerry 14 in the coast of Manila caused it to sink and killed 116 people. This was the worst terrorist attack in Philippine's history, and the world's deadliest terrorist attack at sea. In 2005, there were coordinated

bombings in three different cities of the Philippines at Valentine's Day, causing numerous deaths and a paramount loss in tourism and foreign investment. In 2011, the faction acted again, detonating two simultaneous bombs in a hotel in the southern Philippines. The attack occurred in Zamboanga, a city where a US counterterrorism base is located (Al Jazeera 2011).

This increase in frequency and lethality of terrorist attacks in Southeast Asia illustrates how the 9/11 symbolized the emergence of a new wave of terrorism. Hence this "new terrorism" has proved to be far deadlier and more transnational than the "old terrorism" (Tan 2008). According to Rohan Gunaratna, there were three major developments in the threat brought by jihadist terrorism since 9/11: (i) "the evolution of al-Qaeda into an ideological movement, strengthened by effective dissemination of propaganda", (ii) "the recruitment of a new generation of mujahideen," and (iii) "the dispersal of jihadist training centers across the world" (Gunaratna 2007, 3).

In addition to the violence of the groups, the geography of the region jeopardizes the effectiveness of border controls. Especially in the archipelagic states such as Indonesia, Malaysia and the Philippines, the porous borders makes the illegal movement of personnel, equipment and funds easier (United States Department of State 2006). Therefore, another characteristic of these groups is the quick mobility: when a region is not suitable anymore, they shift places to better operate. For instance, when al-Qaeda and JI operations in Singapore were disrupted in late 2001, they transferred their cells to Taiwan, Seoul, Cambodia and Bangkok. As long as the surroundings of Southeast Asia remained under loose control, the region would continue to be conducive to their plans (Gunaratna 2007).

The increase of terrorist attacks in the early 21st century caused a counterterrorist reaction from the Southeast Asian governments, with large influence of the United States (Kern 2002). The sustained pledge to counterterrorism by the governments in the region has decidedly weakened the regional terrorist groups, although they still present a serious threat to peace and stability in Southeast Asia. For all of these reasons, the regional cooperation concerning counterterrorism and its effectiveness has emerged as a priority goal among the Southeast Asian countries (ASEAN 2007).

2 STATEMENT OF THE ISSUE

Southeast Asia once again is greatly threatened by transnational ter-

rorism, represented by Islamic State. To face old and new regional challenges, ASEAN must deepen its cooperation at the regional both within its members as well with external partners. But some issues regarding cooperation arises: how overcome the lack of consensus on defining terrorism; which counterterrorism approach should be adopted; how foreign powers can cooperate without disrespecting ASEAN's principles – especially sovereignty; and how achieve an effective regional cooperation, even with several challenges.

2.1. THE ISLAMIC STATE THREAT IN SOUTHEAST ASIA

In 2014, the consolidation of the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) introduced a new factor of destabilization in Southeast Asia. The claimed jihad of ISIS caught the attention of extremists worldwide. Hence, the group's appeal for recruitment is causing trouble for many countries to contain ISIS adherents from leaving to Syria or from conducting attacks at home (Hunt 2015). The relation between ISIS and Southeast Asia comes, thus, in two interacting movements: the flow of Southeast Asian citizens to engage in ISIS's jihad and the establishment of the group in the region.

According to The Soufan Group's study of December 2015, at least 600 Southeast Asian citizen are fighting in Syria. The majority of them are Indonesian, followed distantly by Malaysian. Since July 2014, the Islamic State posts propaganda videos showing Malay-speaker members aimed at persuading Southeast Asian people to join the fight in Syria. The motivations for them to join these extremist groups in the Middle East are far more personal than political. For instance, many Malaysians arrested before leaving for Syria did not have previous association with jihadist groups. They were motivated by the will of being good Muslims and believed that the Islamic State caliphate offered them "a life of piety that would increase their chances of rewards in the afterlife" (The Soufan Group 2015, 19). It is also important to highlight that Indonesia is progressively being used as a transit point for people from nearby countries who plan to leave for the Middle East (Parameswaran 2014).

There is a particularity of the Southeast Asian combatants in Syria. Initially grouped with central Asian émigrés, since September 2014 the Indonesian and Malay-speaking fighters formed a unit by themselves: the Katibah Nusantara – Malay Archipelago Combat Unit (The Soufan Group 2015). Firstly, this unit has the purpose of facilitating communication. In

an Arab-speaking environment, a group concentrating Malay-speakers facilitates the daily tasks. Moreover, the Katibah Nusantara is a fighting force that has been recognized for its battlefield success. In April 2015, the unit seized five Kurd-held territories, and in January 2016, two Malaysian suicide bombers killed thirty people in Syria (Singh 2015). These "accomplishments" are largely advertised in Malaysian language to attract new recruits to fight for the cause. The Katibah fighters are not indicated for lesser duties such as cleaning. Instead, they are selected for specialized missions. For all of these reasons, this cell of the extremist group has achieved importance in the ISIS hierarchy (Straits Times 2016).

A question raised about the Southeast Asian émigrés fighting in Syria and Iraq is what would happen when they return home. Although many go back for becoming disillusioned with the Islamic State, there is a huge concern that they could represent a threat to national security (The Soufan Group 2015). Thus, returned militants could play a decisive role in expanding ISIS's operations in the region.

Katibah Nusantara's success in the Middle East has replaced the declining regional jihadist appeal in Southeast Asia. Since the regional extremist groups were weakened, with their leaders arrested and short margin for action, ISIS managed to replace Jemaah Islamiyah as the source of regional jihadism. The emir of JI, currently in jail, and the Abu Sayyaf Group significantly pledged allegiance to ISIS in 2014. More specifically, the ASG head is considered ISIS's leader in the Philippines (Liljas 2016). Furthermore, ISIS has not only aligned itself with regional groups of equal ideology, but also inherited JI's regional structure and strategy. Consequently, Southeast Asia became a key recruitment zone for ISIS and "an integrated Islamic region to promote its version of a 'far caliphate'" (Jones e Smith 2016, 1).

Although during 2015 the government of Malaysia was able to abort at least four attempts of terrorist attacks in its territory, the Indonesian authorities did not have the same capacity in the beginning of 2016. The January 14 incident in Jakarta represented the milestone of the real entrance of ISIS in Southeast Asia. The first terrorist attack on Indonesian soil claimed by the group consisted in multiple explosions and gunfire in Jakarta's downtown causing twenty injured and the death of four civilians and the four attackers. Hours later, ISIS stated that "a group of soldiers of the caliphate in Indonesia targeted a gathering from the crusader alliance that fights the Islamic State in Jakarta" (Putz 2016, 1).

This terrorist attack highlights the danger that ISIS represents for pe-

ace in Southeast Asia as the influence of group's ideology grows. According to Rohan Gunaratna (2016), preparations for proclaiming an ISIS branch in the region are underway. As Indonesia pre-empted the group's intention to announce a regional satellite in the Eastern part of the country, the jihadists turned their attentions to southern Philippines. In January 2016, ISIS declared the unification of four battalions in the Philippines and the allegiance of their leaders to the group's caliph (Gunaratna 2016). In April 2016, members of Abu Sayyaf killed 18 soldiers and wounded more than 50 in the island of Basilan in the Philippines. These killings were significantly claimed by ISIS (Liljas 2016).

Along June 2016, members of the Katibah Nusantara released videos threatening attacks in Southeast Asian nations such as the Philippines, Malaysia and Indonesia. In June 28th, ISIS sympathisers carried out a grenade attack on a nightclub near Kuala Lumpur, capital of Malaysia, injuring eight people. This event represented the first ISIS attack in Malaysia. On July 5th, just one day before the holiday that marks the end of Ramadan, a suicide bomber attacked a police station, injuring one officer. According to the police, the attacker was linked to ISIS (Ho 2016).

As the number of Southeast Asians captured by ISIS's appeal increases, so does the concern of the occurance of deadlier terror attacks. There are fears that a satellite of the caliphate in the region of southern Philippines will be declared by Abu Sayyaf Group, which could constitute a safe heaven for extremists from across Asia (Liljas 2016). Hence, the ISIS plans to declare a State in the region represent a very real threat to the stability and security of Southeast Asia (Gunaratna 2016).

2.2 ISSUES ON CONCEPTUALIZING TERRORISM

Although many scholars, experts and policymakers have tried and many studies, documents and conventions have been issued, "terrorism" remains a widely debated term with little consensus over its definition. According to Walter Laqueur (2003, 8), there is "no authoritative systematic guide to terrorism, [...] and perhaps there never will be one simply because there is not one terrorism but a variety of terrorisms and what is true for one does not necessarily apply to others". This obstacle is also present in ASEAN's discussions, as complex domestic and external issues have prevented the countries from reaching an agreement (Banlaoi 2009).

Immediately after the 9/11, ASEAN members signed a joint declaration about counterterrorism. Nevertheless, the document did not reach

a common definition of terrorism nor mention the names of the regional groups. The declaration stated that terrorism is a "direct challenge to the attainment of peace, progress and prosperity of ASEAN" (ASEAN 2001). It also asserts that the phenomenon constitutes "a profound threat to international peace and security which require concerted action to protect and defend all peoples and the peace and security of the world" (ASEAN 2001).

Thus, ASEAN failed in reaching consensus at the regional level as it used characterizations too broad and unclear to define terrorism (Soesilowati 2011). This failure, in a certain perspective, was only apparent as an expressive number of countries had reasons for not pursuing a solid definition. For instance, providing a definition of terrorism could cause a Muslim reaction against the government as the communities might recognize the initiative as anti-Islamic. The dichotomy between terrorist and freedom fighter[11] is also a relevant aspect in dealing with the issue in Southeast Asia (Banlaoi 2009).

As in the regional level there were many deadlocks, it was not surprising that some of the discussions on terrorism occur in the sub-regional level. In 2002, for instance, Malaysia, Indonesia and the Philippines signed a trilateral agreement in which there is a pertinent attempt to define terrorism (Emmers 2009). The Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures states that terrorism is:

> Any act of violence or threat thereof perpetrated to carry out within the respective territories of the Parties or in the border area of any of the Parties an individual or collective criminal plan with the aim of terrorizing people of threatening to harm them or imperiling their lives, honor, freedoms, security or rights or exposing the environment or any facility or public or private property to hazards or occupying or seizing them, or endangering a national resource, or international facilities, or threatening the stability, territorial integrity, political unity or sovereignty of independent States (ASEAN, Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures 2002).

11 Freedom fighters, differently from terrorists, would be those who are engaged in a resistance movement against what they believe to be an oppressive and illegitimate government (Merriam-Webster 2016).

Although this declaration definitely represented progress, the definition still lacked conceptual clarity. The statement criminalizes the terrorist act but do not differ it from ordinary criminal acts. According to Sartika Soesilowati (2011, 223), "most significantly the definition fails to acknowledge that terrorism differs from criminal activities because they use or attempt to employ acts of force aimed at achieving political goals".

After years of attempts, ASEAN reached a milestone in regional counterterrorism when, in January 2007, its members signed the ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT). The Convention brings a list of UN treaties in which the definition of terrorism contemplates ASEAN's countries considerations. Instead of formulating its own official definition of terrorism, the document considers terrorism from the criminal behavior perspective (ASEAN 2007).

Therefore, ASEAN managed to use a pragmatic approach which allowed the Association to make progress on counterterrorism discussions. The accordance with various UN agreements ensured that the Convention meets with international requirements, and, by considering the criminal behavior perspective, controversial issues were avoided. Besides being a proof of the effectiveness of the mechanism of decision making by consensus, the ACCT communicates ASEAN's political will to commit with counterterrorism measures (Soesilowati 2011). The Convention also demonstrates the perceptiveness of the members in acknowledging that terrorism in Southeast Asia cannot be solidly evaluated in limited definitional terms nor in a set of generalizations and, then, narrow authoritarian countermeasures (Tan 2007).

2.3 APPROACHES TO COUNTERTERRORISM IN THE REGION

After 2001, many countries began to improve their domestic security tools, as a result of the need to counter the terrorism that had emerged. This securitization process in the region was legitimized by the 9/11 incident. Although there were variations in the countries' responses to terrorism, four ways to combat terrorism were thought ever since: (i) strengthening national capacities (Comprehensive Security[12] and Principle of Resilience[13]); (ii) counterterrorism measures; (iii) military response and (iv) law enforcement. Once the terrorist groups operate both within and between States, strengthening some domestic capacities while cooperating in developing of counterterrorism tools might become the best strategy to contain this "new" violence (Emmers 2009).

Counterterrorism (CT) is defined, according to Barry Kolodkin (2010), as the practices, tactics, techniques, and strategies that governments, militaries, police departments and corporations adopt in response to terrorist threats and/or acts, both real and imputed. Recently, CT measures adopted by ASEAN members appear to have significantly reduced the ability of terrorist groups to launch attacks against targets in the region (Vaughn et al. 2009). Counterterrorism strategy can be divided in *short-term* and *long-term* according to its objectives. The *short-term* mechanisms focus on increasing state capacities and on promoting intelligence cooperation to identify and eliminate terror cells and their logistic lines within the region; that is, to destroy the network on the region. In its turn, the *long-term* mechanisms focus on disrupting the ability of terror networks to regenerate, eliminating as far as possible its political and ideological roots. To fully combat terrorism it is required the use of mechanisms that cause results in both short and long term (Ramakrishna 2005).

It is well known that the United States spends a lot of energy and resources to combat terrorism. Usually, US strategies are "top-down": they're formulated in Washington and are characterized as "one-size-fits-all". In this sense, the US has developed the "US National Strategy for Countering Terrorism (NSCT)", which aims to block terrorist attacks against the United States territory, or against its interests and allies around the world (Ramakrishna 2005). In this document the "4D Strategy" is presented, which intends to: (i) *defeat* terrorist organizations, (ii) *deny* further sponsorship, support and sanctuary to terrorists, (iii) *defend* the American homeland, its citizens and its interests abroad and (iv) *diminish* the underlying conditions that terrorists seek to exploit (NSCT 2002). These four elements in combating terrorism suggest, somehow, that in their essence exists a *direct strategy* (the use of military power as a primary instrument on a "total strategy" war on terror), focusing, then, on *short-term* CT measures.

12 The concept of "Comprehensive Security" had first been formulated in Japan in the 1970s and focused on political, economic and social problems at different levels of analysis. It thus offered an alternative to concepts of security based on national defence against external military threats. It was 'based on the proposition that national security does not only reside in the absence of external military hostility but also in the presence of socio-economic development within national boundaries' (Emmers 2009; Lizé and Peou 1993).

13 National resilience 'covers the strengthening of all the component elements in the development of a nation in its entirety, thus consisting of resilience in the ideological, political, economic, social, cultural and military fields' (Suharto 1975). Rather than focusing on external military threats, the principle of national resilience favoured a non-traditional and inward-looking approach to security (Emmers 2009).

In regional terms, it is argued that this "top-down" strategy do not have the same effectiveness of a "down-up" strategy. The later allows more targeted and effective measures to terrorism problems in Southeast Asia, since it is formulated according to the experiences of the region, especially in Indonesia and Malaysia. Unlike the American anti-terrorism strategies, Southeast Asia adopts a posture of combating terrorism that includes elements such as close civil-military administrative and intelligence cooperation on the government side and a political warfare campaign. It can be said that Southeast Asia prioritizes the "Diminish" strategy, this means that differently from the US strategy for countering terrorism, the Southeast Asian countries believe that diminishing poverty and inequalities, domestically and regionally, by means of improving basic education, increasing employment, by creating small to medium-scale industries for example, would be more effective in combating terrorism (Ramakrishna 2005). This is an *indirect strategy,* once the main objective is to end the conditions that favor terrorism emergence, focusing in *long-term* CT measures.

2.4 COOPERATION WITH FOREIGN POWERS: SOVEREIGNTY OR EXTERNAL INTERVENTION?

One major issue regarding the combat on terrorism in Southeast Asia is the relation with foreign powers. Especially after the rise of transnational terrorism, countries such as United States and Australia sought to increase cooperation in counterterrorism with ASEAN members, since they had several economic interests in the region and perceived regional groups as a direct threat to their security. They first declared the "Global War on Terror" after the attacks of 9/11, and perceived Southeast Asia as a source of bases, resources and militants of groups with global reach, such as al-Qaeda. Australia sought to enhance its cooperation mainly due to its geographical proximity and vulnerability of its citizens (more than 80 Australians died in the Bali bombings and the Australian embassy in Jakarta was target of a terrorist attack in 2004) (Banlaoi 2009).

Recently, other countries are giving more attention to terrorism in Southeast Asia, such as China. Terrorism has been included as one of the priorities for ASEAN-China cooperation since the early 2000s. After the rise of Islamic State, some Uighurs (an ethnic minority from China), created ties with the IS and other extremists groups, including some in Southeast Asia. This support for Southeast Asian jihadi groups translated into Uighur-related violence in the region, with their direct involvement in ter-

rorist bombings in 2015. Therefore, China has given special importance to enhanced cooperation regarding counterterrorism with ASEAN and its members (Singh 2016).

Most Southeast Asian nations do not have the capacities and resources to fight and suppress powerful terrorist groups such as JI and ISIS by their own. Thus, they seek cooperation among themselves and with foreign powers. But some countries, as Indonesia and Malaysia, due to their strong Muslim community, have expressed concern with the presence of US in the region. Many Muslims see Washington's policies with suspicion, since they perceive it as imperialism, an excuse to intervene in the region and to persecute Islam worldwide. This discourse gained strength after the Gulf War in 1991, the invasion of Afghanistan in 2001 and especially the 2003 Iraq War (Weatherbee and Emmers 2005).

Most of the region is concerned with Washington's influence and policies, since its external pressure exacerbates domestic problems. One example is the pressure to label some groups as terrorists and outlaw them. It enrages domestic groups, especially Islamic ones, once in some of them radicals are a minority and do not represent them. External pressure also deals with the sensitive issue of sovereignty. An external intervention based on the war on terrorism is seen as a real possibility (Soesilowati 2011). Also, many critics affirm that the resources obtained from external help are being used to counter insurgencies and political oppositions, and not terrorists groups (International Crisis Group 2008). Furthermore, some authors understand that the terrorist threat is being used as an excuse to increase US military presence in the region, which aims to balance China's power and influence (Goh 2008).

The cooperation with external partners varies from a country to another, a consequence of Southeast Asia's political diversity. The Philippines and Singapore rapidly endorsed the US-led war on terror, sharing intelligence and supporting US presence to fight terrorism. Others, with Indonesia and Malaysia as representatives, have given an ambivalent response, receiving external assistance while criticizing the US interventions and wars through the world. Therefore, the most symbolic alignments and non-alignments with foreign powers will be shortly analyzed.

Most US CT assistance in Southeast Asia is directed toward building and sustaining national capacity. The biggest share of assistance given in the last decade went to Indonesia and the Philippines (Chalk et al. 2009). Between 2002 and 2013, the first one received $262 million in security assistance and the second received $441 million from Washington. Rather

than taking the fight, US generally adopted a background role, providing advisers, equipment, support on the institutionalization and financial resources to local governments (Kurlantzick 2007).

The Philippines was the first Southeast Asian country to fully support the US-led global war on terror. The government even allowed US forces to use its air space and facilities for transit and staging ground for military forces supporting "Operation Enduring Freedom" in Afghanistan (Chang 2011). Also, several laws were passed after pressure from the United States, such as the 2001 Anti-Money Laundering Act and Human Security Act of 2007. President Bush declared the Philippines as a major non-NATO ally in 2003, thus increasing access to resources and equipment. Besides training and advising local forces, hundreds of US special operations troops had participation in several counterterrorism exercises and military operations under the Joint Special Operations Task Force-Philippines (JSOTF-P)[14] (Banlaoi 2009). The JSOTF-P was concluded in 2015, however some US military personnel still remain in the Philippines to advise in counterterrorism efforts (Panda 2016). US-Philippines cooperation is considered an example of success in the combat against terrorism, mainly because of the military victories over ASG in Mindanao (Chalk et al. 2009). The Southeast Asian country also received considerable support and aid from Australia.

This cooperation with US was contested by Filipino nationalists and left-wing groups, which protested against the Iraq War and the US persecution of Islam. They claimed that US forces in direct combat against the ASG violated constitutional provisions that banned foreign military in combat on national soil thus violating Philippines's sovereignty (Chang 2011). Furthermore, some authors argue that the US troops deployment in the Philippines have aggravated the problem of terrorism and increased local instability (Hafidz 2016).

Indonesia represents another kind of relations with US and Australia. Initially, Jakarta condemned the attacks of 9/11 and pledged support to combat terrorism. But the invasion of Afghanistan distanced both countries regarding the "war on terror", with Indonesia demanding "that US should not to target a specific country in the campaign against terrorism" (Banlaoi 2009, 73). Internally, Indonesia resisted against external pressure to block possible sources of financial support to terrorism, mainly because of the

14 The Visiting Forces Agreement allows US to maintain military personnel in the Philippines's territory, although the VFA prohibit direct participation of foreign troops in combat (Panda 2016).

thousands of Islamic charities organizations in Southeast Asia. To interfere in those charities would risk a significant Muslim backlash (Banlaoi 2009).

Although there were divergences between Indonesia and the US in dealing with terrorist threats, practical security cooperation was enhanced throughout the decade. After the 2002 Bali attacks and the election of President Susilo Bambang Yudhoyono in 2004, bilateral cooperation between Jakarta and the US in counterterrorism made significant progress. Also, the US aid after the 2004 tsunami improved the perceptions and relations between both countries (Banlaoi 2009; Chang 2011). Although direct political-military assistance to Indonesia was relatively small, Washington provided financial resources to enhance its law-enforcement institutions (Kurlantzick 2007). Australia also played an important role enhancing the counterterrorist capabilities of Indonesia, providing advisors and financial resources. With Australian direct support and funds from US, Indonesia was able to create the elite CT force, Detachment 88[15] (McKay and Webb 2015).

At the regional level, after 2001, ASEAN diverged from the US-led war on terror, based on its principle of non-intervention and respect for sovereignty. But the organization and its members never denied the importance of external cooperation to fight terrorism (Lee 2009). This is shown by the several declarations and statements adopted with external partners – such as China, United States, European Union, Japan, ASEAN +3, India and Australia (Banlaoi 2009). However, there was a lack of consensus over the degree and kind of foreign participation and presence (Lee 2009).

2.5 CHALLENGES TO REGIONAL COOPERATION ON COUNTERTERRORISM

Most of the region's counterterrorism policies were in the national or bilateral level, lacking a regional perspective. This fact, a consequence of the region's diversity, poses an obstacle to an effective battle against transnational terrorism. Since there is a lack of regional cooperation, extremists groups with a regional – or global – network exploit this and operate between and within countries, managing to escape CT forces and law judgment. For instance, several members of JI that were wanted and convicted in one country managed to escape to a neighbor country where they had no

15 The Detachment 88 is an elite police squad responsible for CT operations, investigations, intelligence, and hostage rescue.

crime to respond for (United States Department of State 2015). Thus, it is vital to understand the main differences on each country's counterterrorism policy to achieve a regional response to combat terrorism, respecting each nation's sovereignty and the principles expressed in the ASEAN Charter, such as the principle of non-intervention.

At the same time, the difference in counterterrorism policies of each country also represents an obstacle to achieve a more effective regional response. Indonesia, for example, relies more on law enforcement agencies to suppress terrorism, such as the Detachment 88, aforementioned. Divergently, the Armed Forces of the Philippines (AFP) are the main responsible for counterterrorism operations in the country, since it has decades of experience fighting extremist groups. Although relatively successful in fighting terrorism directly, weak local governments and law enforcement in the Philippines still are a problem to degrade terrorism in the long term. Since 2010, Manila has adopted policies to transform the national police into the main CT force, but the transition has been slow and also jeopardized by disputes between the military and civilian agencies. To sumarize, each country has a different central agency to coordinate national counterterrorism efforts, varying on their focus and guidelines. This represents an obstacle to cooperation, since it is harder to coordinate, at the regional level, such different institutions (McKay and Webb 2015).

ASEAN members and its Dialogue Partners have a consensus on the threat represented by terrorism both at the national and the regional level. Also, they have been successful in suppressing main terrorist activities in the region, through reforming the law system, enhancing counterterrorism forces capabilities and aiming at the root causes of terrorism. But the regional cooperation on the operational level – exchange of intelligence, joint border control, and joint operations – is still not well-coordinated and need to be improved.

One major problem that demands practical international cooperation is in the waters encompassing the Sulu Sea, in the Philippines, waters off Sabah, in Malaysia, and the Celebes/Sulawesi Sea, in Indonesia. Since this is a porous region, several criminal groups – such as terrorists, extremists, arms traffickers – operate freely between the three countries. To hinder these illicit activities, enhanced regional cooperation through joint operations and joint border control are necessary. This is also an opportunity for foreign powers to help and provide assistance, improving their relations with ASEAN and its members (Liow 2016).

Regional cooperation between national intelligence agencies is also vi-

tal to hamper terrorist acts, but Southeast Asian nations still have problems in this issue. Although the region has increasingly shared information regarding extremist's activities since 9/11, there is still lack of confidence and mechanisms to effectively exchange intelligence (Banlaoi 2009).

Image 1 - Sulu Sea, waters off Sabah and the Celebes/Sulawesi Sea



Source: Liow, Joseph Chinyong. 2016. "ISIS In The Pacific: Assessing Terrorism In Southeast Asia And The Threat To The Homeland". Presentation, United States House of Representatives.

3 PREVIOUS INTERNATIONAL ACTIONS

Most of ASEAN's measures to combat and suppress terrorism were in accordance with the UN Charter, UN counter-terrorism initiatives, and international law. ASEAN always emphasized that the UN should be the major role in the fight against international terrorism, while criticizing unilateralism from some countries. This shows that "ASEAN wants to be seen as part of the international system" (Ahmad 2013, 101). ASEAN desires to be

> the leading force in the regional dialogue and cooperation, and compliance with the UN initiatives helps deliver ASEAN's credibility in continuing to play such a role. For the above reasons, ASEAN has a strategic security role in the region especially in managing the threat of terrorism. ASEAN's keen interest in the counter-terrorism initiative also reflects a realization that, because

> of the transnational character of the threat, multilateral cooperation is crucial and ASEAN should provide leadership in building such cooperation (Ahmad 2013, 97).

Other regional institutions did not achieve or did not seek a major role in combating terrorism at regional level. The ASEAN Regional Forum (ARF), for example, does not have institutional practical mechanisms to address this issue. The Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), in its turn, is mainly an economic forum, thus, not dealing with security issues such as terrorism. According to Ahmad (2013), "although the UN, through the Counter-Terrorism Committee (CTC), has been playing a prominent role in monitoring and encouraging international action, it nevertheless has no regional role" (Ahmad 2013, 96). Therefore, ASEAN seemed the most suitable institution to handle regional security issues. The main measures of ASEAN regarding terrorism will be further analyzed.

3.1 ASEAN RESPONSE

As aforementioned, before the 9/11, ASEAN had a different perception of terrorism. As Southeast Asian countries perceived terrorism as a mainly domestic threat, ASEAN has given relatively little importance to terrorism, discussing it as transnational crime (alongside subjects like drug trafficking and piracy) (Ahmad 2013). Documents such as the 1997 Declaration on Transnational Crime and the 1999 ASEAN Action Plan to Combat Transnational Crime stressed the need to suppress regional terrorist activities, but gave marginal importance as it was listed among many other crimes.

Shortly after the World Trade Center attack, ASEAN has issued a joint declaration to counter terrorism, on November 2001, showing a new approach and discourse over the problem. Also, ASEAN followed an UN-led global trend, formulating counterterrorism initiatives and legislation (Ahmad 2013). The 2001 joint declaration – which was non-legally binding – considered terrorism "in all its forms and manifestations, committed wherever, whenever and by whomsoever, as a profound threat to international peace and security" and rejected "any attempt to link terrorism with any religion or race" (ASEAN 2001, 1). Also, it declared that any counterterrorism policy must take "into account the importance of all relevant UN resolutions" and other international law (ASEAN 2001, 1). Furthermore, it stressed that every joint regional counterterrorism measure shall be "in

line with specific circumstances in the region and in each member country" (ASEAN 2001, 1). However, some analysts affirmed that this document has presented several flaws, such as the lack of a clear definition of terrorism and the absence of a defined list of terrorists groups. Although the main response to the terrorist threat at Southeast Asia was at the national and bilateral level, this joint declaration showed a new rhetoric and political will to deal with terrorism in a regional perspective (Soesilowati 2011).

In 2002, ASEAN held a Special Ministerial Meeting on Terrorism. While still placing the terrorism problem mainly as a transnational crime, it received a higher place in the agenda. In this meeting, ASEAN countries pledged to fulfill and implement the practical measures of the 2001 joint declaration. Also, ASEAN emphasized "that the sovereignty, territorial integrity and domestic laws of each ASEAN Member Country shall be respected and upheld in undertaking the fight against terrorism" (ASEAN 2002a, 1). Furthermore, it recognized the right of ASEAN countries to implement policies to address the causes of terrorism. Finally, ASEAN members committed to follow the 2002 ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime, which includes exchange of information, intelligence sharing, law enforcement and legal cooperation and development of regional training programs (ASEAN 2002a).

The 2002 Bali, Zamboanga and Quezon bombings greatly changed the perceptions and policies of Southeast Asian nations regarding terrorism, as it was proved that groups like JI had a strong regional network and the ability to pose a threat to many countries. ASEAN then concluded that the current arrangements and mechanisms were not sufficient to respond effectively the wave of terrorist acts (Ahmad 2013). Thus, in the same year, ASEAN issued a Declaration on Terrorism. This document, besides condemning "the tendency in some quarters to identify terrorism with particular religions or ethnic groups", pledged to intensify the efforts to combat terrorism through "practical cooperative measures" within ASEAN members and "with the international community" (ASEAN 2002b, 1). ASEAN leaders also expressed concern with the impacts of the terrorist attacks on Southeast Asian economies (ASEAN 2002b).

The Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (MLA) was signed by ASEAN members in November 2004, after new terrorist attacks in Indonesia. With this document, "states also sought to strengthen the regional legal framework for combating terrorism" (Soesilowati 2011, 237). Also, the ASEAN MLA "bridge the differences in the respective countries' legal systems and procedural requirements with a view to facilitating

effective law enforcement" (Soesilowati 2011, 237). One major issue was the respect for the sovereignty of each state and their domestic laws (ASEAN 2004). Although the treaty covers the investigation and prosecution of terrorist actors, it did not apply to extradition (Weatherbee 2009).

The introduction of the ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) in 2007 was a major milestone in the regional combat of terrorism. It came into force in 2011 and was ratified by the last member – Malaysia – in 2013. The ACCT was the region's first legally binding and region-wide agreement on terrorism (Soesilowati 2011). It´s main objectives were to promote tangible security cooperation among ASEAN countries and provide one framework "for regional cooperation to counter, prevent and suppress terrorism" (ASEAN 2007, 3).

ACCT recalled previous principles and ideas of declarations and agreements. It recalled the importance to follow UN principles and initiatives. Also, it stressed that ASEAN principles must be respected, such as non-interference in domestic affairs, respect for sovereignty and territorial integrity. Although not providing a clear definition of "terrorism", the document incorporated the definitions of terrorist "offence" of 12 international treaties. The ACCT has given special attention to cooperation in capacity--building, intelligence sharing and information exchange. The document also settled how and when a state must establish its jurisdiction over an offense.

Also, ASEAN proclaimed commitment to international human rights standards. The ACCT introduced the issues of human rights and fair treatment when it established that any person who suffers prosecution under this Convention

> shall be guaranteed fair treatment, including enjoyment of all rights and guarantees in conformity with the laws of the Party in the territory of which that person is present and applicable provisions of international law, including international human rights law (ASEAN 2007, 9).

Furthermore, the ACCT aimed at the causes of terrorism, legislating that ASEAN states "shall endeavor to promote the sharing of best practices on rehabilitative programs including, where appropriate, social reintegration of persons involved in the commission of any of the offences" (ASEAN 2007, 12). These programs are seen as a cornerstone of the fight against the social causes of terrorism, aiming to reintegrate terrorists to

society and prevent them from perpetrating terrorist acts again. Most of experiences with these policies came from Indonesia, Malaysia and Singapore (Hafidz 2016).

Finally, ASEAN members agreed in the ACCT that, in absence of an extradition treaty between two countries, they can use the "Convention as a legal basis for extradition in respect of the offences" (ASEAN 2007, 13). The ACCT considers every offence within the scope of the Convention an "extraditable offence". Furthermore, if one country does not extradite an alleged offender that is located in its territory, it must be judged and persecuted within the domestic laws of that country (ASEAN 2007).

In 2009, the ASEAN Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC) issued the ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counter Terrorism (CPOA). This document aims to

> enhance cooperation among the law enforcement and intelligence agencies, and other relevant authorities of ASEAN Member States to counter, prevent and suppress terrorism, terrorist organizations and their associations, to disrupt their support networks and impede their plan of terror acts, and to bring them to justice (…) (ASEAN 2009a).

Other objectives are: (i) to prevent new terrorists acts by addressing its root causes (such as poverty and political alienation); (ii) to complement national efforts in combating terrorism; (iii) to strengthen national capabilities of ASEAN members through exchange of knowledge and information; (iv) to enhance ASEAN cooperation on counter terrorism and establish mechanisms to improve cooperation between law enforcement agencies and organizations; (v) to develop collective capability at the regional level; (vi) to promote international cooperation with international organizations and ASEAN Dialogue and Sectoral Partners (ASEAN 2009a).

3.2 COOPERATION WITH EXTERNAL PARTNERS AND ADMM

Regarding cooperation with external partners, ASEAN has issued a Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism, with all of its Dialogue Partners (Australia, Canada, China[16], European Union, India, Japan, Republic of Korea, New Zealand, Russian Federation and the United States of America) and one Sectoral Dialogue Partner (Pakistan). Most of these documents reaffirmed the importance to respect ASEAN

and UN principles and previous resolutions, rejected "any attempt to associate terrorism with any religion, race or nationality" and recognized that "successfully eliminating terrorism requires a comprehensive approach that includes addressing its underlying causes"[17] (ASEAN 2012, 34). The main objective of these declarations was to provide a framework for cooperation to

> prevent disrupt and combat international terrorism through the exchange and flow of information, intelligence, technical assistance in the area of law enforcement, capacity building and sharing of best practices as well as to enhance the effectiveness of efforts to combat terrorism (ASEAN 2012).

Most of practical cooperation in counterterrorism in Southeast Asia was made through bilateral and trilateral efforts. ASEAN played an important role regarding counterterrorist norms through its declarations and statements. However, many of these were not implemented immediately by some ASEAN members (Banlaoi 2009). An important initiative in this matter is the Trilateral Agreement on Information Exchange and Communication Procedures, signed in 2002 by Malaysia, Indonesia and Philippines. Thailand, Cambodia, and Brunei joined the agreement on 2003. The main objective of this treaty is to "provide the framework for cooperation in the exchange of information and the establishment of communication procedures" (Philippines, Malaysia and Indonesia 2002). This way, the six countries implemented mechanisms for cooperation to share information and act jointly in pursuing terrorist and other illicit activities (Soesilowati 2011).

Within the scope of ASEAN Defense Ministers Meeting (ADMM) and the ASEAN Defense Ministers Meeting Plus (ADMM+), ASEAN sought to promote mutual trust and confidence between its members, to enhance practical cooperation and to improve the counterterrorism capacity of all its members. ADMM and ADMM+ has given a more regional and delimited approach than other organizations, such as ARF. Since it is focused on

16 ASEAN and China's cooperation is established in different documents: the Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues (2002) and the Memorandum of Understanding between the Governments of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the Government of the People's Republic of China on Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues (2004 and 2009).

17 The Joint Declaration with US does not contain these clauses.

defense, it has more resources and military assets to improve cooperation and achieve successful joint operations and exercises.

Counterterrorism had a high place on ADMM+ agenda, since it was one of the five areas to have an Experts' Working Group (EWG) to deal specifically with this issue. A major counterterrorism exercise (CTX) was carried out in 2013 under the coordination of this EWG. In a five-day exercise, 872 military and civilian personnel from the 18 members of the ADMM+ conducted practical training and shared best practices on combating terrorism, aiming to improve regional capacity and to achieve a common regional procedure to fight terrorism. This was the first joint multinational counter-terrorism exercise in the world (The Jakarta Post 2013). In May 2016, Brunei and Singapore hosted the ADMM+ Maritime Security and Counter Terrorism Exercise (MS & CT FTX), where about 3,500 personnel, 18 naval vessels, 25 aircraft and 40 special forces teams participated (The Brunei Times 2016). The exercise aimed at confidence building and interoperability of ADMM+ members' forces to fight terrorism (Singapore 2016).

4 BLOC POSITIONS

Members of **ASEAN** must always bear in mind ASEAN's principles such as respect of sovereignty, non-interference on domestic affairs, equality, solidarity and territorial integrity (ASEAN 2008). As established in the ASEAN Political-Security Community Blueprint, its members must seek to enhance cooperation with other members and with external parties to combat terrorism (ASEAN 2009b). Also, they shall defend ASEAN´s centrality and the regional perspective in the ADMM+. Furthermore, besides respecting previous declarations and conventions (including those of UN and other international organizations), ASEAN's members must seek to enhance practical cooperation and build confidence between ADMM+ members through dialogue and consensus.

Australia makes great efforts on counterterrorism regionally. In the 2002 Bali attack 88 Australians were killed. The country hosted the Regional Summit on Countering Violent Extremism in mid 2015 and co-hosted the first Southeast Asian Counter-Terrorism Financing Summit in the end of the same year (Australian Government 2010). Currently, ISIS is considered the country's major threat, as stated by Julie Bishop, Australia's Foreign Minister. She has also recently claimed that regional coordination and capacity building are key points on addressing terrorism in Southeast Asia

(Clark 2015). Thus, in 2015, Australia, as a key United State's partner, took part of the Global Coalition to Counter ISIS, contributing with military personnel to advise and assist Iraqi forces, besides conducting airstrikes against ISIS targets in Iraq and Syria (Fantz and Pearson 2015).

Although most of **Brunei Darussalam** security problems are domestic, usually linked to religion creeds, the external environment also has their attention, especially after the 9/11 attacks. There is no evidence of indigenous terrorist organizations operating in Brunei and the country isn't a base for international terrorism (Brunei 2015 Crime and Safety Report, 2015). However, Brunei remains alert for terrorism and proactive in promoting counterterrorism measures, as a form to ensure security (UN Counter-Terrorism Committee 2011) – due to its geographical proximity of some key countries for the terrorist cells in the region, e.g Indonesia and Philippines, and the fear that these cells could begin to operate in Brunei (Carpenter and Wiencek 2005). Recently, the country has expressed concern with the revival of terrorism, since the current economic downturn and its implications has the potential to affect the safety of many countries. Therefore, Brunei has strengthened its mechanisms and intelligence agencies to improve counterterrorism practices, especially by sharing knowledge and experience with other countries (Bruneo Bulletin 2016). Brunei understands the importance of multilateral action for an efficient combat against terrorism, mainly through regional organizations, such as ADMM+.

Although there are no indicatives of specific domestic terrorist groups operating in **Cambodia**, terrorism is a security concern to the country. Cambodia's vulnerability to terrorism (due to its porous borders), its potential to be used as safe haven and its geographic proximity to key areas for terrorist operations network demand that the country engage in activities against terrorists (Ear 2010). It is worth noting that the presence of the Cambodian Freedom Fighters (CFF) is a cause of concern for the Cambodian government, since the group has carried out attacks in the country. Cambodia created in 2005 the Cambodia's National Counterterrorism Committee (NCTC) in order to prevent incidents with terrorist groups. Further vitiating the militant threat in Cambodia is the significant progress that has been made in terms of internal security and CT. While problems remain, the available space for outside extremists has definitely shrunk over the past several years and is certainly not as great as commonly depicted (Chalk et. al. 2009, 212).

Despite **China's** concerns regarding external terrorism, its primary focus is on domesticy groups, as the East Turkestan Islamic Movement

(ETIM), which according to Chinese government is behind some violent incidents in the country. Also the non-Han Chinese populations –such as the Uighurs – and other Muslim ethnic groups of Central Asia are seen now as a part of the global terrorist infrastructure (Xu, Fletcher and Bajoria 2014). China opposes efforts to link terrorism with any specific country, ethnic group or religion and supports enhanced dialogue among civilizations and the elimination of the breeding grounds for terrorism by various comprehensive means (Min 2014). The Chinese government prioritizes the cooperation with Southeast Asian countries in terms of terrorism, especially strengthening multilateral and bilateral exercises to improve their own counterterrorism capabilities and of its neighbors (ASEAN 2002c). China has expressed its concern with the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) and has sought to prevent its citizens to operate with this group. In 2015, the National People's Congress Standing Committee approved the country's first comprehensive counterterrorism law. Chinese government also has been working on strengthening their intelligence mechanisms and preventing the financing of terrorist groups (Tiezzi 2015). China's counterterrorism support to Southeast Asia is pursued through the broader framework of China-ASEAN Strategic Partnership for Peace and Prosperity of 2003 (Banlaoi 2009). In May 2015, the country hosted the 13th ASEAN Regional Forum Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime, which demonstrated China's commitment to the region in combating terrorism (Xinhua 2015).

As terrorist attacks continued to take place in the **Republic of India**, the country is extremely interested in information and intelligence sharing over counterterrorism. It is important to take in consideration that India accuses Pakistan of being the main supporter of terrorist groups that act within the country. India is one of the founding members of the Global Counterterrorism Forum and is committed to make efforts to address terrorism not only domestically, but also internationally. It is important to recall that India has porous borders, which implies difficulties on its control, allowing illegal transit and maybe even "terrorist safe havens". Indian authorities are unhesitatingly concerned about the threat emerged from groups such as al-Qaeda and ISIS. The country is committed with measures like de-radicalization and combat to extremists group's propaganda. Over the year of 2015, India sought to deepen counterterrorism cooperation with the United States, People's Republic of China and Australia. India also values regional cooperation, especially by interagency coordination and information sharing (Press Information Bureau 2016). In the beginning of

2016, India hosted the India Foundation's Counterterrorism Conference, where representatives of 25 countries met to discuss terrorism. The Home Minister, Rajnath Singh, has stated that "no innocent should suffer and no guilty should escape" and this would be the pillar to India's counterterrorism policy (Gateway House 2016, 1).

Indonesia has changed its position towards terrorism since the 2002 Bali bombings. The country has strongly managed to disable terrorists' capabilities and their networks operating within its borders. Lately, the return of terrorist fighters from Syria and Iraq has emerged as a threat to Indonesian stability. The returnees come home with new training, skills and experience and could conduct attacks in Indonesian soil. This concern has been confirmed when an ISIS's attack happened in Jakarta in January 14, 2016 (Putz 2016). In a Shangri-La Dialogue meeting, the Indonesian Defense Minister Ryamizard Ryacudu called on nations in Southeast Asia to make "a more serious and concerted effort" to defeat ISIS (Xinhuanet 2016). Domestically, the majority of the Muslim community in Indonesia is moderate and rejects the so proclaimed ISIS's caliphate. After the January 14 incident many Muslims took the streets to protest against the Islamic State and its intentions in the region. Two of the biggest Muslim mass movements in the world, both from Indonesia, have initiated programs to counter radicalism and ISIS appeal. This tradition has helped the country to adopt a combination of military power and soft ideological offensive against terrorism (Kundu 2016).

As a response to the attack, the Indonesian government is aiming at more coordination between counterterrorism organizations – such as the National Intelligence Agency, the Counterterrorism Cell of the police, the Military Intelligence Agency and National Cyber Agency – and is also seeking to expand existing laws about terrorism. Nowadays Indonesian authorities cannot detain suspects with the purpose of investigation without previous trial and it is not illegal to be a member of ISIS. The central idea is "to allow security forces to pre-empt acts of terrorism rather than merely react to them after they have occurred" (Liow 2016, 1). Luhut Pandjaitan, Indonesian Minister for Security, Legal and Political Affairs, has stated that pre-emptive legal action is needed. The Minister also defended the amendment of counterterrorism laws to "empower police to detain suspects for up to two weeks in order to ensure adequate investigation" (Kundu 2016, 1). The government's counterterrorism measures, however, have to be carried out with caution since Indonesia is still marked by the memories of authoritarianism from the General Suharto era. Bearing that in mind, President

Joko Widodo is making efforts to apply a combined hard and soft power policy. The tradition of moderate Islam favors this approach and is used as the base for anti-radicalism campaigns (Kundu 2016).

Japan praises for a security policy grounded on the path of a peace--loving nation. The country actively participates on regional, multilateral and bilateral levels of engagement against terrorism, mostly focused on financial aid to other countries. Following the execution of two Japanese citizens by ISIS in the beginning of 2015, Japan authorities have stated that "the international community must unite and resolutely condemn" terrorist groups (Ministry of Foreign Affairs Of Japan 2015, 1). Relating to the ISIS threat, the nation intends to collaborate with other countries aiming to fulfill its responsibilities with the international community. Japan is part of the US-led Global Coalition to Counter the Islamic State of Iraq and Syria and has donated $6 million to help displaced people in Northern Iraq. As Japanese Foreign Minister, Fumio Kishida, claims, protecting borders and providing capacity building assistance are very important measures to counterterrorism (Ministry of Defense 2015).

There is no indicative of the presence of terrorist groups in **Laos** (Global Terrorism Index 2014). Although Laos may not be considered a target for terrorist groups, the weak control on its borders, as well as the weak enforcement procedures, the insufficient security organization and the negligible border security make the country vulnerable to international terrorism (US Country Report 2006). Laos also suffers with domestic insurgencies, particularly in the central area, which made use of terrorist tactics against civilian in 2003 and 2004 (US Country Report 2008). Once the country can't afford to ensure its own defense – due mostly to its small and weak Armed Forces – it seeks to establish cooperative relations with its neighbors and extra-regional powers (Carpenter and Wiencek 2005). Just as Cambodia, the rise of terrorism in the country would threat a major source of income, tourism; then, fighting this threat is important for the economy of Laos. Since 2002, the country has denounced international terrorism and has been willing to cooperate with the international community in the fighting against it.

Myanmar has a long history of insurgencies and civil war. However, it has never had any serious problems with terrorist groups – even though the country is considered by Andrew Selth (2003) vulnerable to international terrorism. Among the few insurgent Myanmarese Muslim groups which advocate the use of armed struggle, only one faction, the separatist Rohingya Solidarity Organization (RSO) may have links with international

Islamic organization (Carpenter and Wiencek 2005, 77). The government of Myanmar classified most of the anti-regime activities "acts of terrorism", once they are seen as threats to the internal order. It is important to note that Myanmar's defense policies are based on a heightened sense of vulnerability to external attacks (US Country Report 2007). In terms of counterterrorism, one of the biggest challenges Myanmar faces is related to its capacity of intelligence gathering. Besides its big and well-equipped army, the military junta has built a vast military structure and a vast military arsenal during the regime (Carpenter and Wiencek 2005). Also, Myanmarese Special Branch police created a new counterterrorism unit headquartered in Rangoon. Yet, the govern willingness to cooperate on counterterrorism activities remains limited (US Country Report 2007).

Malaysia, one of the most stable regimes in Southeast Asia, is deeply involved in the combat of terrorism. Since 9/11 attacks, the external environment of the country has changed a lot, once Malaysia was acknowledged as a central country for terrorist groups, such as Jemaah Islamiyah (JI) – which has in Malaysia its largest cell in Southeast Asia (Banlaoi 2009). It is worth noting that the country's political and economic conditions attract terrorist groups, since they facilitate the transit of foreigners and capital flows. Also, the close proximity to southern Philippines and the response to the Muslim fighters in Mindanao allowed East Malaysia to become a sanctuary for both the Moro Islamic Liberation Front (MILF) and Abu Sayyaf Group rebels. In this sense, Malaysia has been rethinking its security strategy, which would focus on rooting out domestic militants and forging effective intelligence-sharing with its neighbors (Carpenter and Wiencek 2005). Malaysian authorities made efforts to improve interagency cooperation and information sharing, participating in regional meetings, Global Counterterrorism Forum (GCTF) regional workshops, and training conducted through Malaysia's Southeast Asia Regional Centre for Counter--Terrorism (SEARCCT), which is part of Malaysia's Ministry of Foreign Affairs (US Country Report 2015). Malaysia has well-developed mechanisms to regulate and enforce action against unauthorized money services that operate in the informal economy and, eventually, would finance terrorist groups in the region. As part of the ASEAN Regional Forum (ARF) 2014-2015 Work Plan for Counterterrorism and Transnational Crime, Malaysia is one of the leading countries for two key priority areas: cyber security and terrorists' use of the internet and counter-radicalization (US Country Report 2014).

New Zealand is committed to regional and international counterter-

rorism cooperation once the rising of ISIS has changed the international security scenario and nowadays terrorism is a significant threat. Although the risk of terrorist attacks within New Zealand's borders is really low, the country authorities acknowledge that it is important to remain vigilant and to take part in counterterrorism efforts abroad. New Zealand engages in counterterrorism in the Asia-Pacific region by supporting other nations in their efforts against terrorist groups. Recently, New Zealand authorities established an Ambassador for counterterrorism in order to strengthen engagement with partners in Southeast Asia and to develop counterterrorism policy cooperation and capacity building (Ministry of Foreign Affairs and Trade 2016).

According to the Ministry of Defense of the **Russian Federation**, the government, with other agencies, should conduct counterterrorism operations in order to combat terrorist groups (Ministry of Defense of the Russian Federation). Separatists and Islamist extremists calling for a pan--Islamic Caliphate in the North Caucasus continued to act against Russian authorities (Nichol 2010). The country has a comprehensive counterterrorism legal framework that includes the provisions of the Criminal Code and various federal laws to include: countering terrorism, money laundering and terrorism financing, countering extremist activity, security on transport and security in the fuel and energy complex (US Country Report 2015). The Russian President, Vladimir Putin, notices that the fight against terrorism will be more effective in the means that the global community develops a common framework as to whom to consider terrorist (Russia Today 2016). Besides the Joint Declaration on Cooperation in Combating International Terrorism –which was signed at the ASEAN Post Ministerial Conference +1 Session with Russia in 2004 – the ASEAN members and the Russian government have been promoting activities to build capabilities on counterterrorism and against transnational crime (*Overview ASEAN--Russia Dialogue Partnership* 2016). In 2012, Moscow conducted a training course about "National Security Services' Counter-Terrorism Activities" for the ASEAN members, which was focused on the Russian experiences on countering terrorism (ASEAN Secretariat News 2012). Russia has demonstrated concern with the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) attacks around the world (UN Press 2016).

Singapore sees the expansion of information sharing and the increase of international engagement as crucial to address terrorism worldwide. Domestically, Singapore has its Internal Security Act (ISA), which allows the arrest and detention of suspected terrorists without judicial trial. In 2015,

five Singaporean citizens were arrested under the ISA. Singaporean laws also permits the Restriction Order which allows the prohibition of international travels without government consent, the requirement of religious counseling and the forbiddance of the purchase of violent or extremist material online. Singapore endorses US-led Global War on Terror, praising cooperation and information sharing with its long-lasting North-American partner (Gunaratna and Hassan 2015). The country has joined the Global Coalition to Counter ISIS last year. Singapore has recently improved its border controls after the creation of the new Integrated Checkpoints Command. After the third ADMM+, Dr Ng Eng Hen, Singapore's Defense Minister, has claimed that the countries of ASEAN and its eight Dialogue Partners need to sustain a common set of principles and norms in order to promote mutual trust and effectiveness (Channel New Asia 2015).

In **Thailand**, direct presence of ISIS is doubtful and lacks further evidence. Although analysts say the possible allegiance of local insurgencies with ISIS is a growing concern, the Thai government has stated that the Malay-Muslim separatist insurgency in Southern Thailand is an isolated issue (Parameswaran 2016). The possible ISIS spillover from other countries in the region such as Indonesia, Malaysia and the Philippines also presents a threat to the nation. In 2015, there were some terrorist incidents in Bangkok, all of them politically motivated. On August 17, an explosion killed 20 and injured 120 at a tourist destination in the capital. Initially thought to be an ISIS accomplishment, the attack was carried out by Uighurs who were supposedly motivated by Thailand's deportation of their companions to China (Crispin 2016). Since the 2014 military coup, domestic unrest has increased in Thailand. Also, US restrictions on arms sale to the military government have been drawing Thailand towards Russia to seek defense cooperation, including counterterrorism (The Nation 2016). Since Thailand is a famous tourist destination, it could easily be used as transit point for returnees from Middle East or even for other neighboring country's nationals aiming to go fight for ISIS in there. The Thai government has stressed, in recent pronouncement, the necessity of technology exchange and cooperation to better combat terrorism in Southeast Asia (Parameswaran 2016).

The most important security challenges in the **Philippines** are domestic terrorist groups associated with the Communist Party of the Philippines (CPP) and its military arm, the New People's Army (NPA), and from the Muslim secessionists in the southern part of the country, primarily the Abu Sayyaf Group (ASG) and the Moro Islamic Liberation Front (MILF)

(Carpenter and Wiencek 2005, 247). An important factor to be considered is the operational links between some of these terrorist groups, as ASG and MILF, with other international or regional terrorist groups, as al Qaeda and JI. These linkages became clearest after 9/11 attacks, and the country became a primary focus on the War on Terror in Southeast Asia. The United States has provided support for the country such as counterterrorism training and equipment, funds to support economic development and money for defense articles (Carpenter and Wiencek 2005). The Philippines, since 2011, has sought to implement its Internal Peace and Security Plan, which is the transition of internal security functions from the Armed Forces of The Philippines (AFP) to the Philippine National Police (PNP). However, the counterterrorism efforts still come from the AFP. The National Bureau of Investigation (NBI) and the PNP Special Action Force (SAF) operate in order to improve efficiency of investigations, crises responses and border security. Recently, the Philippine government has demonstrated serious concern with the possibility of elements of ISIS traveling to the country to promote terrorist activities. Therefore, the Philippines have improved its monitoring mechanisms (US Country Report 2015).

After the 9/11 attack, the **United States of America** have defined Southeast Asia as the "Second Front" on counterterrorism. During the last years, U.S. were the biggest sponsors of Southeast Asia counterterrorism measures. The countries most beneficiated by U.S. help are Indonesia and the Philippines. The United States efforts in the region have been in general effective, based on building and sustaining national capacity. U.S. counterterrorist policies in the region have aided local governments to disable terrorist organizations and to eliminate or arrest their leaders (Chalk et al. 2009). As ISIS has recently emerged as the greatest global terrorist threat, the United States of America is extremely concerned about the spread of the group to other regions, such as Southeast Asia. Therefore, the U.S. seek cooperation with Asia-Pacific countries through the exchange of information, intelligence and capacity building. Also, the United States strongly encourage Southeast Asian governments to work on a more effective domestic law enforcement and on the reinforcement of legal frameworks to better investigate suspects of terrorism (Rogozhina 2015).

In **Vietnam** there is no significant terrorist threat against the country from indigenous groups and individuals or from abroad, although the Hanoi government classifies as terrorist groups the Montagnard tribes, which operate within the country (US Country Report 2010; Carpenter and Wiencek 2005). Vietnam can't be considered a safe haven for terrorist groups

for two main reasons: the relatively tight internal security presence and the undeveloped financial markets. These two aspects show that it has few of the conditions necessary to attract the attention of terrorists. However, the corruption and the transnational crime networks may become a potential problem in the future, which would make Vietnam a possible home for terrorist (Carpenter and Wiencek 2005). The Vietnamese mechanisms of counterintelligence are very limited, having little to contribute in the fight against terrorism. Nevertheless, since 1990s Vietnam has prioritized modernization of its naval and air forces and its police and security officials have participated in series of training promoted by the US (Carpenter and Wiencek 2005; US Country Report 2010).

5. QUESTIONS TO PONDER

1. What can be done to increase confidence among the countries of the region regarding counterterrorism?

2. Which measures can be planned to expand operational and practical cooperation between ADMM+ members?

3. How to improve cooperation between ASEAN and external powers in terms of defense considering ASEAN's principles?

4. What can be done to hamper new terrorist attacks, especially from ISIS, bearing in mind comprehensive security?

5. How can the countries prevent the spread of ISIS ideology, its appeal to recruitment and operational capability in Southeast Asia nations?

REFERENCES

Abaya, Antonio, "Jose Maria Stalin," *Manila Standard Today*, July 6, 2006. As of March 4, 2008: http://www.manilastandardtoday.com/?page=antonioabaya_july06_2006

Acharya, Amitav, *A New Regional Order in Southeast Asia: ASEAN in the Post– Cold War Era*, London: International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper No. 279, 1993.

Ahmad, Abdul Razak. 2013. "The Asean Convention On Counter-Terrorism 2007". *Asia-Pacific Journal On Human Rights And The Law* 14 (1-2): 93-147. doi:10.1163/15718158-14010295.

AL Jazeera. *Deadly blast hits hotel in south Philippines*. 28 de November de 2011. http://www.aljazeera.com/news/asia-pacific/2011/11/201111282532694635 4.html (accessed in May 3 2016).

ASEAN Secretariat News. 2012. "ASEAN-Russia Embark On Capacity Building Activities On Counter-Terrorism And Transnational Crime". *ASEAN*. http://asean.org/asean-russia-embark-on-capacity-building-activities-on-counter-terrorism-and-transnational-crime/?category_id=27 (accessed May 5, 2016).

ASEAN. 2001. 2001 *ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism Bandar Seri Begawan, 5 November 2001.* http://www.asean.org/?static_post=2001-asean-declaration-on--joint-action-to-counter-terrorism-bandar-seri-begawan-5-november-2001 (accessed May 5, 2016).

—. 2002a. J*oint Communique of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism Kuala Lumpur, 20-21 May 2002.* http://asean.org/?static_post=joint-communique-of-the-special--asean-ministerial-meeting-on-terrorism-kuala-lumpur-20-21-may-2002-2 (accessed June 12, 2016).

—. 2002b. *Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit Phnom Penh, 3 November 2002.* http://asean.org/?static_post=declaration-on-terrorism-by-the-8th-asean-summit-phnom-penh-3-november-2002 (accessed July 8, 2016).

—. 2002c. *Joint Declaration Of ASEAN And China On Cooperation In The Field Of Non--Traditional Security Issues 6Th ASEAN-China Summit Phnom Penh, 4 November 2002.* Phnom Penh. http://asean.org/?static_post=joint-declaration-of-asean-and-china-on-cooperation-in-the-field-of-non-traditional-security-issues-6th-asean-china-summit-phnom-penh--4-november-2002-2 (accessed May 5, 2016).

—. 2002d. "Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures." *ASEAN.* May 7 2002. http://www.asean.org/storage/images/archive/17346.pdf (accessed May 5, 2016).

—. 2004. *2004 Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters signed on 29 November 2004 in Kuala Lumpur, Malaysia.* https://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2004%20Treaty%20on%20Mutual%20Legal%20Assistance%20in%20Criminal%20Matters-pdf.pdf (accessed May 5, 2016).

—. 2007. "*ASEAN Convention on Counter Terrorism*". http://treaty.kemlu.go.id/uploads--pub/5383_ASEAN-2007-0257.pdf (accessed May 5, 2016).

—. 2008. *The ASEAN Charter*. Jakarta: Association of Southeast Asian Nations.

—. 2009a. *ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counter Terrorism,* Nay Pyi Taw, Myanmar, 30 June 2009.

—. 2009b. *ASEAN Political-Security Community Blueprint*. 2009. Jakarta: ASEAN Secretariat.

—. 2012. *ASEAN Documents On Combating Transnational Crime And Terrorism.* Jakarta: ASEAN Secretariat.

Australian Government. 2010. *Counter-Terrorism White Paper*. https://www.asio.gov.au/img/files/counter-terrorism_white_paper.pdf (accessed June 5, 2016).

Banlaoi, Rommel C. 2009. *Counter Terrorism Measures In Southeast Asia: How Effective Are They?*. Manila: Yuchengco Center, De La Salle University.

Carpenter, William M and David G Wiencek. 2005. *Asian Security Handbook*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

BBC. *The 12 October 2002 Bali bombing plot*. October 11, 2012. http://www.bbc.com/news/world-asia-19881138 (accessed May 2. 2016).

Clark, Helen. 2015. *Australia: Kinder, Gentler Counterterrorism?* http://thediplomat.com/2015/06/australia-kinder-gentler-counterterrorism/ (accessed June 9, 2016)

Chalk, Peter. 2008. "The Malay-Muslim Insurgency In Southern Thailand". *Rand.Org*: http://

www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP198.html.

Chalk, Peter, Angel Rabasa, William Rosenau, and Leanne Piggott. 2009. *The Evolving Terrorist Threat To Southeast Asia*. Santa Monica, CA: RAND.

Chang, Yih. 2011. "Comprehensive Security And Cooperative Security In Southeast Asia: ASEAN'S And The ARF'S Responses To Non-Traditional Security Issues In The Post-Cold War Era". Master of Philosophy, University of New South Wales.

Channel News Asia. 2015. *ADMM-Plus needs common set of principles and norms to be more effective: Dr Ng.*. http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/admm-plus-needs-common/2238108.html (accessed June 9, 2016)

CFR. *Abu Sayyaf Group (Philippines, Islamist separatists).* 27 de May de 2009. http://www.cfr.org/philippines/abu-sayyaf-group-philippines-islamist-separatists/p9235 (accessed May 2 2016).

Crispin, Shawn. 2016. *Islamic State in Thailand: A Phantom Threat?*. http://thediplomat.com/2016/03/islamic-state-in-thailand-a-phantom-threat/ (accessed June 9, 2016)

Ear, Jessica H. S. 2010. "Cambodia's Transnational Security Challenges". *Special Assessment Series*.

Emmers, Ralf. "Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism and sea piracy." *The Pacific Rewiew*, 2009: 159-177.

Fantz, Ashley; Pearson, Michael. 2015. Who's doing what in the coalition battle against ISIS. http://edition.cnn.com/2014/10/06/world/meast/isis-coalition-nations/. (accessed June 9, 2016)

Gateway House. 2016. *Counter-terrorism, South East Asian style*. http://www.gatewayhouse.in/counter-terrorism-south-east-asian-style/ (accessed June 13, 2016)

Goh, Evelyn. 2008. "Great Powers And Hierarchical Order In Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies". International Security 32 (3): 113-157.

Gunaratna, Rohan and Hassan, Mohamed Feisal Bin Mohamed. 2015. *Terrorist Rehabilitation: The Singapore experience*. TERRORIST REHABILITATION: A New Frontier in Counter--terrorism. 41-70.

—. "Islamic State Branches in Southeast Asia." *RSIS Commentary,* 14 de January de 2016.

—. *Terrorism in Southeast Asia: Threat and Response*. Hudson Institute, 2007.

Hafidz, Tatik S. 2016. "A Long Row To Hoe: A Critical Assessment Of ASEAN Cooperation On Counter- Terrorism". *Kyoto Review Of Southeast Asia*. http://kyotoreview.org/issue-11/a-long-row-to-hoe-a-critical-assessment-of-asean-cooperation-on-counter-terrorism/ (accessed June 13, 2016).

Ho, Victoria. Indonesia, Thailand and Malaysia suffer bomb attacks just days before Eid holiday. 5 July 2016. http://mashable.com/2016/07/05/indonesia-malaysia-thailand-attacks/#aQxvGEPE1Zqw (accessed in August 26, 2016).

Hunt, Luke. *The Asia-Pacific's Rising Terrorist Threat.* 8 de May de 2015. http://thediplomat.com/2015/05/the-asia-pacifics-rising-terrorist-threat/ (accessed May 4, 2016).

International Crisis Group. 2008. *The Philippines: Counter-Insurgency Vs. Counter-Terrorism In Mindanao.* Asia Report. Jakarta/Brussels: Crisis Group. http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-east-asia/philippines/152_counterinsurgency_vs_counter_terrorism_in_mindanao.pdf.

Jones, David Martin, e M.L.R. Smith. *How did Islamic State establish a franchise in southeast Asia?* 21 de January de 2016. http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/12114073/How-did-Islamic-State-establish-a-franchise-in-southeast-Asia.html (accessed May 4, 2016).

Kern, Soeren. "Terrorismo en el Sudeste Asiático." *Anuario Asia Pacifico*, 2002: 217-225.

Kolodkin, Barry. *Defense and National Security: What is Counterterrorism?* 2010. http://usforeignpolicy.about.com (accessed April 22, 2016).

Kundu, Sampa. 2016. *Indonesia's Terrorism Challenge*. http://www.idsa.in/idsacomments/indonesias-terrorism-challenge_skundu_030216 (accessed June 8, 2016)

Kurlantzick, Joshua. 2007. "Where The War On Terror Is Succeeding". *Commentary* 123 (5): 37-38.

Laqueur, Walter. *No End to War: Terrorism in the Twenty-First Century*. Bloombury Publishing, 2003.

Lee, Dong-Yoon. 2009. "Politics Of Anti-Terrorism Policy In Southeast Asia: A Comparative Study Of The Philippines And Indonesia". Pacific Focus 24 (2): 247-269. doi:10.1111/j.1976-5118.2009.01025.x.

Liljas, Per. *ISIS Is Making Inroads in the Southern Philippines and the Implications for Asia Are Alarming*: April 14, 2016. http://time.com/4293395/isis-zamboanga-mindanao-moro-islamist-terrorist-asia-philippines-abu-sayyaf/ (accessed in July, 7, 2016)

Liow, Joseph Chinyong. 2016. *ISIS in the Pacific: Assessing terrorism in Southeast Asia and the threat to the homelan.* http://www.brookings.edu/research/testimony/2016/04/27-isis-southeast-asia-liow. (accessed June 13, 2016)

Lizé, P. and Peou, S. 1993. *Cooperative Security and the Emerging Security Agenda in Southeast Asia: The Challenges and Opportunities of Peace in Cambodia*, YCISS Occasional Paper No. 21, Toronto: Centre for International and Strategic Studies, York University.

McKay, Scott and David Webb. 2015. "Comparing Counterterrorism In Indonesia And The Philippines". *CTC Sentinel* 8 (2): 18-21.

Merriam-Webster. *Simple Definition of freedom fighter*. 2016. http://www.merriam-webster.com/dictionary/freedom%20fighter (accessed May 5, 2016).

Min, Wang. 2014. "Statement By Ambassador Wang Min At The Security Council Briefing By Chairmen Of Subsidiary Bodies Of The Security Council". *China-Un.Org*. http://www.china-un.org/eng/chinaandun/securitycouncil/thematicissues/counterterrorism/t1168824.htm (accessed June 13, 2016).

Ministry of Defense. 2015 J*apan-Australia Joint Press Conference by the Defense and Foreign Ministers.* http://www.mod.go.jp/e/pressconf/2015/11/151122.html (accessed June 13, 2016)

Ministry of Foreign Affairs and Trade. 2016. *Counter terrorism.* https://www.mfat.govt.nz/en/peace-rights-and-security/international-security/counter-terrorism/ (accessed June 13, 2016)

Ministry of Foreign Affairs Of Japan. 2015. *Japan-Indonesia Foreign and Defense Ministerial Meeting*: http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea2/id/page3e_000437.html (accessed June 13, 2016)

Nichol, Jim. 2011. *Stability in Russia's Chechnya and Other Regions of the North Caucasus: Recent Developments*. Congressional Research Service. https://www.fas.org/sgp/crs/row/

RL34613.pdf (accessed June 13, 2016).

Ogilvie-White, Tabya. "Non-proliferation and Counterterrorism Cooperation in Southeast Asia: Meeting Global Obligations through Regional Security Architectures?" *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* (Institute of Southeast Asian Studies), 2006: 1-26.

Overview ASEAN-Russia Dialogue Partnership. 2016. Ebook. 1st ed. ASEAN. http://www.asean.org/wp-content/uploads/2016/01/4Jan/Overview-ASEAN-Russia-January-2016-cl.pdf (accessed June 3, 2016)

Panda, Ankit. 2016. "US Concludes Special Operations Task Force In The Philippines". The Diplomat. http://thediplomat.com/2015/03/us-concludes-special-operations-task-force-in--the-philippines/.

Parameswaran, Prashanth. 2014. *Islamic State Fears Mounting in Indonesia, Malaysia.* December 16, 2014. http://thediplomat.com/2014/12/islamic-state-fears-mounting-in-indonesia-malaysia/ (accessed May 4, 2016).

—. 2016. *Australia, Thailand Mull New Terror Pact Amid Islamic State Fears.* http://thediplomat.com/2016/01/australia-thailand-mull-new-terror-pact-amid-islamic-state-fears/. (accessed June 13, 2016)

Phillipines, Malaysia and Indonesia. 2002. "Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures". http://www.asean.org/storage/images/archive/17346.pdf (accessed May 5, 2016).

Press Information Bureau, Government Of India. 2016. *Text of the Home Minister's address at the International Conference on Counter Terrorism at Jaipur.* http://www.pib.nic.in/newsite/mbErel.aspx?relid=136070 (accessed June 13, 2016)

Putz, Catherine. *ISIS Claims Jakarta Terror Attack.* January 15, 2016. http://thediplomat.com/2016/01/isis-claims-jakarta-attack/ (accessed May 4, 2016).

Ramakrishna, Kumar. "The Southeast Asian Approach" to Counter-Terrorism: Learning from Indonesia and Malaysia." *The Journal of Conflict Studies*, 2005: 21.

Russia Today. 2015. "Putin Talks Syria, Ukraine, G20 Ahead Of Summit In Turkey (FULL INTERVIEW)". *RT International.* https://www.rt.com/politics/official-word/321857-putin--talks-syria-g20/ (accessed June 13, 2016).

Schmitt, Eric, and Thom Shanker. *U.S. Officials Retool Slogan for Terror War.* July 26, 2005. http://www.nytimes.com (accessed April 22, 2016).

Singapore. 2016. "ADMM-Plus Countries Ready To Counter Maritime And Terrorism Threats". *Ministry Of Defence Singapore.* http://www.mindef.gov.sg/imindef/press_room/official_releases/nr/2016/may/03may16_nr.html#.V3QEWrgrKUl (accessed June 13, 2016).

Singh, Bilveer. 2016. *Southeast Asian Terrorism: Rise Of The Uighur Factor.* Ebook. 1st ed. Singapore: Nanyang Technological University. https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2016/01/CO16001.pdf.

Singh, Jasminder. "Katibah Nusantara: Islamic State's Malay Archipelago Combat Unit." *RSIS Commentary*, May 26, 2015.

Soesilowati, Sartika. "ASEAN's Response to the Challenge of Terrorism." *Journal Unair,* 2011: 228–241.

Soesilowati, Sartika. 2011. "ASEAN's Response to the Challenge of Terrorism." Journal Unair:

228–241.

Suharto (1975) 'Address by the President of the Republic of Indonesia', in *Regionalism in Southeast Asia,* Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.

Straits Times. *More than 200 Indonesians and Malaysians fighting for ISIS arm Katibah Nusantara.* 17 de January de 2016. http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/more-than-200-indonesians-and-malaysians-fighting-for-isis-arm-katibah-nusantara (accessed May 4, 2016).

—. *Timeline of previous bomb attacks in Indonesia.* January 14, 2016. http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/timeline-of-previous-bomb-attacks-in-indonesia (accessed May 2, 2016).

Szczepanski, Kallie. *Who Were the Mujahideen of Afghanistan?* January 31, 2016. http://asianhistory.about.com (accessed May 10, 2016).

Tan, Andrew T.H. "Terrorism and Insurgency in Southeast Asia." In *A Handbook of Terrorism and Insurgency in Southeast Asia,* by Andrew T.H. Tan, 5. Great Britain and Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc, 2007.

—. "The New-Old Terrorism Nexus in Southeast Asia and What it Means for Countering Terrorism." 2008: 131-149.

Taylor, Alan. *The Soviet War in Afghanistan: 1979-1989.* August 4, 2014. http://www.theatlantic.com (accessed April 22, 2016).

The Brunei Times. 2016. "ADMM Exercise Concludes In S'Pore". *The Brunei Times.* http://www.bt.com.bn/frontpage-news-national/2016/05/12/admm-exercise-concludes--s%E2%80%99pore#sthash.522EWYya.IKbh1lTp.dpbs (accessed June 13, 2016).

The Jakarta Post. 2013. "Joint Counterterrorism Exercise Kicks Off In Sentul". *The Jakarta Post.* http://www.thejakartapost.com/news/2013/09/10/joint-counterterrorism-exercise--kicks-sentul.html (accessed June 13, 2016).

The Nation. 2016. *Thailand seeks closer defence ties with Moscow.* http://www.nationmultimedia.com/national/Thailand-seeks-closer-defence-ties-with-Moscow-30279830.html (accessed June 9, 2016)

The Soufan Group. 2015. *Foreign Fighters - An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq.* The Soufan Group.

Tiezzi, Shannon. 2015. "China's New Anti-Terrorism Law". *The Diplomat.* http://thediplomat.com/2015/12/chinas-new-anti-terrorism-law/ (accessed June 13, 2016).

UN Counter-Terrorism Committee. 2011. *Global Survey Of The Implementation Of Security Council Resolution 1373 (2001) By Member States.* Counter-Terrorism Committee Executive Directorate. http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2011-globalsurvey1373.pdf (accessed June 13, 2016).

United States Department of State. *Country Reports on Terrorism* 2005. Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2006.

—. *Country Reports: East Asia and Pacific Overview.* 30 de April de 2007. http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2006/82731.htm (acesso em 4 de May de 2016).

—. United States Department of State,. 2015. *Country Reports On Terrorism 2014.* Bureau of Counterterrorism. http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2014/.

UN Press. 2016. "Security Council 'Unequivocally' Condemns ISIL Terrorist Attacks, Unanimously Adopting Text That Determines Extremist Group Poses 'Unprecedented' Thre-

at". *United Nations*. http://www.un.org/press/en/2015/sc12132.doc.htm (accessed June 13, 2016).

U.S. Departament of State. 2015. *Country Report On Terrorism 2014*. United States Department of State Publication. http://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf (accessed June 13, 2016).

Vaughn, Bruce, Emma Chanlett-Avery, Ben Dolven, Mark E. Manyin, Michael F. Martin and Larry A. Niksch. *Terrorism in Southeast Asia*. Final, Washington: Congressional Research Service, 2009.

Weatherbee, Donald E and Ralf Emmers. 2005. *International Relations In Southeast Asia*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.

Xinhua. 2015. "ARF Meeting On Anti-Terrorism Convenes In Nanning". *Xinhua*. http://news.xinhuanet.com/english/2015-05/14/c_134239695.htm (accessed June 13, 2016).

Xinhua. 2016. *Defense ministers, officials emphasize cooperation to combat global terrorism at Shangri-La Dialogue*. http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/04/c_135412639.htm (accessed June 8, 2016)

Xu, Beina, Holly Fletcher, and Jayshree Bajoria. 2014. "The East Turkestan Islamic Movement (ETIM)". *Council On Foreign Relations*. http://www.cfr.org/china/east-turkestan-islamic--movement-etim/p9179 (accessed June 15, 2016).

Yong, Ong Keng. "Advancing Multilateral Efforts in Counter-Terrorism and Security in Southeast Asia." *Lima Focus,* December 2007: 18-23.



ASSEMBLEIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE

ufrgsmun 2016

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.96-141

EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A DIMENSÃO AMBIENTAL DA RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA

Inaê Oliveira [1]
Vitória Kramer [2]
Rodrigo Führ [3]

RESUMO

No contexto da recém-anunciada Agenda 2030 da ONU, um dos temas mais debatidos é o papel que empresas do setor extrativo representam em relação ao meio ambiente e à sociedade civil como um todo. Neste sentido, o presente trabalho busca analisar os impactos da atuação destas empresas no meio ambiente, bem como entender o que são e de que forma se dão as iniciativas de Responsabilidade Social Corporativa (RSC). Ressalta-se também a importância que a formação de uma visão abrangente sobre o assunto - a qual possa incluir desde organizações não governamentais até as próprias empresas - possui, dado que somente o diálogo entre estes diversos agentes é capaz de criar incentivos à promoção de iniciativas mais eficazes de RSC e, assim, mitigar os impactos negativos da extração mineral e de petróleo e gás sobre o meio-ambiente.

1 Inaê é estudante do terceiro ano de Direito na UFRGS.
2 Vitória é estudante do terceiro ano de Relações Internacionais na UFRGS.
3 Rodrigo é estudante do segundo ano de Relações Internacionais na UFRGS.

INTRODUÇÃO

O papel que empresas podem desempenhar na promoção do desenvolvimento sustentável em âmbito global não pode ser negligenciado. Além de adotar medidas para mitigar os impactos negativos de suas atividades sobre o meio ambiente, estas podem adotar medidas que efetivamente contribuam para a realização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) enunciados na Agenda 2030. A essas medidas, que transcendem o mínimo obrigatório instituído nos marcos regulatórios nacionais e internacionais, dá-se o nome de Responsabilidade Social Corporativa (RSC).

Da mesma forma, não se pode deixar de reconhecer que o setor público pode contribuir à disseminação e à consolidação da RSC. Governos têm o poder de adotar políticas e diretrizes em diversos níveis – local, nacional e internacional – que interferem nas práticas ambientais adotadas por empresas (criando incentivos, por exemplo), o que comumente se chama de "ambiente favorável à RSC". A preocupação com a dimensão ambiental da RSC é ostensiva nos setores estruturados a partir da exploração de recursos naturais, os quais têm atuação direta sobre o meio ambiente, como é o caso dos setores de mineração e de petróleo e gás.

Nas páginas a seguir apresentam-se com brevidade os conceitos de Responsabilidade Social Corporativa (seção 1.1) e desenvolvimento sustentável (1.2). Após, trata-se das questões de *i)* relevância econômica da indústria extrativa, com ênfase na situação dos países em desenvolvimento (2.1), *ii)* relação entre a exploração de recursos naturais e desenvolvimento sustentável (2.2), *iii)* características do setor de mineração e problemas ambientais intrínsecos ao seu funcionamento (2.3) e *iv)* problemas ambientais intrínsecos ao funcionamento do setor de petróleo e gás (2.4). As principais ações prévias relacionadas à discussão sobre exploração de recursos naturais e desenvolvimento sustentável – a Agenda 2030, o Pacto Global das Nações Unidas e o Conselho Internacional de Mineração e Metais – são abordadas na sequência (3). Por fim, em linhas gerais, sintetiza-se a posição dos participantes da Assembleia Geral das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ANUMA) em relação ao tema (4).

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1 RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA

Na interpretação econômica clássica, as empresas existem para satis-

fazer as expectativas de seus acionistas, maximizando o lucro (Serpa e Forneau 2007). O conceito de Responsabilidade Social Corporativa se afasta dessa interpretação, pois parte da seguinte premissa: as empresas possuem deveres perante as partes interessadas (*stakeholders*) externas – sociedade em geral, por exemplo – que vão além do que é expressamente instituído como obrigatório pela legislação (Spence 2011).

O tema Responsabilidade Social Corporativa é relativamente recente na agenda internacional, apesar de existir na literatura das áreas de Economia e Administração desde, no mínimo, os anos 1950 (Carroll 1999). Na esfera internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) foi quem primeiro abordou o tema de modo sistemático, em relatório de 1999 intitulado *The Social Responsibility of Transnational Corporations* [A Responsabilidade Social das Corporações Transnacionais]. Ao tratar do significado de responsabilidade social da empresa, o relatório da UNCTAD estabelece uma distinção importante: responsabilidade social não se confunde nem com filantropia, que é algo externo às atividades da empresa, nem com mera adequação a leis, que é o cumprimento dos requisitos mínimos necessários ao funcionamento regular da empresa. Responsabilidade social incorpora padrões de comportamento que são esperados pela sociedade às atividades da empresa, ainda que não sejam legalmente exigíveis. Desde o início, reconheceu-se a importância que tal padrão de conduta empresarial poderia ter em países em desenvolvimento, nos quais não raro o marco jurídico é frágil ou permite práticas – ambientais, trabalhistas e de direitos humanos, por exemplo – abaixo de padrões internacionalmente aceitos (UNCTAD 1999).

Nos anos que se seguiram ao relatório da UNCTAD, outras organizações trataram de refinar o conceito de RSC. Em 2001, relatório da Comissão das Comunidades Europeias, enunciou uma das primeiras – ¬ e mais utilizadas – definições de RSC (Dobers e Halme 2009): "conceito no qual empresas integram preocupações sociais e ambientais em suas atividades de negócio e em suas interações com os *stakeholders* de modo voluntário" [tradução nossa][4] (Commission of the European Communities 2001, 6).

Apesar de o conteúdo da RSC ser variável, há amplo reconhecimento de que ele inclui uma dimensão ambiental (Dahlsrud 2006). Nem poderia ser diferente diante da constatação de que o setor privado influencia decisivamente o meio ambiente e a perspectiva de sustentabilidade ambiental

4 No original: "a concept whereby companies integrate social and environmental concerns in their business operations and in their interaction with their stakeholders on a voluntary basis".

em longo prazo. Com frequência, apontam-se como deveres abarcados pela RSC o tratamento das consequências ambientais das operações, produtos e instalações da empresa; a eliminação de resíduos; a maximização da eficiência e a produtividade dos recursos e a minimização de práticas com efeitos adversos sobre o meio ambiente (Mazurkiewicz 2004).

A percepção majoritária[5] de RSC como prática com bases voluntárias não impede o reconhecimento de que o setor público tem forte interesse em promover iniciativas de RSC "como um complemento a seus programas ambientais e sociais em andamento" (Mazurkiewicz 2004, 10). Iniciativas intergovernamentais, em especial, podem construir um sistema global propício à difusão e consolidação da RSC, com impacto sobretudo em países em desenvolvimento (Fox, Ward e Howard 2002).

A tipologia das ações que os governos podem adotar para promover um ambiente favorável à RSC proposta por Fox, Ward e Howard, em relatório publicado pelo Banco Mundial em parceria com o Instituto Internacional para Meio Ambiente e Desenvolvimento, classifica as ações governamentais em *mandatórias* (via legislação, com sanções em caso de descumprimento)[6], *facilitatórias* (habilitação e/ou incentivos; *e.g. via* legislação, com benefício em caso de realização; via coleta de informações etc), de *parceria* (via recursos públicos e privados combinados) e *incentivo* (via apoio político) (Fox, Ward e Howard 2002).

1.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Quando tratamos de meio ambiente, é difícil identificar como uma questão surge na pauta de discussões; diferentemente do que ocorre em outros tópicos da política mundial, não há um organizado grupo tomador de decisões, e sim um complexo regime (Keohane e Victor 2010), composto por comunidade civil (Organizações Não Governamentais), comunidade científica (cientistas, congressos, professores) e comunidade política (Organizações Internacionais, governos).

5 A adoção de uma definição mais ampla de RSC, com a tônica não na voluntariedade da iniciativa, e sim no compromisso das empresas com o desenvolvimento sustentável, apesar de ainda não ser a percepção majoritária, têm encontrado cada vez mais adeptos. Em 2011, a própria Comissão Europeia reformulou seu conceito de RSC, adotando um mais simples, que parece influenciado por essa nova definição: "[RSC] é a responsabilidade das empresas por seus impactos na sociedade" (European Commission 2011, 6). No original: "the responsibility of enterprises for their impacts on society".]

6 Fox, Ward e Howard partem da definição mais ampla de RSC, descrita na nota de rodapé acima, daí a possibilidade de ações mandatórias trazida pelos autores.

A comunidade científica, entretanto, foi a primeira a trazer a discussão ambiental à pauta. As ondas de contestação na década de 1960, dentre as quais se destaca o Movimento de Maio de 68, fizeram com que a classe média das grandes cidades, desgostosa com a crescente poluição, tivesse respaldo para criticar o método produtivo (Duverger 1975). Vários livros, antes taxados como utópicos, ganharam grande atenção pública: as ideias pessimistas faziam crer que, para se salvar o meio ambiente, nenhum tipo de crescimento econômico poderia existir, alimentando pensamentos revolucionários como os de *Blueprint for Survival* e o então dominante "ecodesenvolvimento" (Goldsmith e Allen 1972).

O envolvimento civil e científico teve seu ápice no denominado "Clube de Roma", grupo de intelectuais, empresários e acadêmicos que elaborou, em 1972, relatório intitulado "Os Limites para o Crescimento", a primeira tentativa mundial de controlar o crescimento econômico em prol da preservação ambiental. Sua abordagem assumiu tamanha proporção que assuntos que antes eram tidos como problemas locais conquistaram atenção no plano nacional (Lago 2007). Essa nova dimensão torna-se mais clara quando é dada atenção à Conferência de Estocolmo, ocorrida em março de 1972. Com as emergentes discussões, viu-se a necessidade de criar um órgão dentro da estrutura das Nações Unidas para tratar do meio ambiente e, assim, incentivar a proteção nacional (Drexhage e Murphy 2010). Destarte, criou-se o Programa de Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), então a mais alta designação da causa ambiental e a única que estava equipada para encorajar e coordenar a ação de preservar o meio ambiente (Lago 2007).

O que antes era tratado como pauta do movimento ambientalista, após Estocolmo ganhou legitimidade internacional e se tornou majoritariamente assunto político e econômico. Onde previamente se procurava um culpado específico, passou-se a procurar uma causa sistêmica. Em plena guerra cultural e com o legado deixado pelo Clube de Roma, o tema que primeiro recebeu atenção da comunidade política internacional era que havia de se controlar e diminuir o crescimento de países em desenvolvimento (Lago 2007) para impedir o aumento da escala da destruição (argumentava-se que a matriz energética dos países em desenvolvimento era mais poluente e que o crescimento da produção era exponencial). Desenvolvendo a questão, os membros da Conferência, por meio da Resolução 2657 ratificada pela Assembleia Geral, afirmaram que deveriam ser levadas em consideração as necessidades especiais dos países em desenvolvimento. Coube ao PNUMA, então, a parte executiva: identificar as questões prioritárias que deveriam ser discutidas e quais as opções chaves para os Estados (Drexhage e Mur-

phy 2010).

Um ano após Estocolmo, outra discussão surgiu em âmbito internacional. Com o choque ocasionado pela crise do petróleo, um antigo medo de grande parte dos ecologistas também se tornou o pavor de chefes de Estado: a escassez de recursos naturais. As políticas geralmente reativas da temática ambiental (Keohane e Victor 2010) tiveram de abrir espaço para uma discussão mais analítica sobre o futuro: como continuar a extrair os recursos atuais e ainda permanecer com quantidades consideráveis no futuro?

O conceito de desenvolvimento sustentável, assim como vários outros, veio à vida nas acaloradas discussões que sucederam Estocolmo. Seu fluido significado (Lelé 1991) não foi definido com precisão até que a diplomata e política norueguesa GroHarlemBrundtland assumiu a direção da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e publicou em 1987 "Nosso Futuro Comum", também conhecido como "Relatório Brundtland", um marco nas discussões. A sua definição para desenvolvimento sustentável, ratificada pela Assembleia Geral, é a seguinte: "desenvolvimento que alcança as necessidades da geração atual sem comprometer a habilidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades" (Brundtland 1987).

Muito mais do que semântica, a definição dada pelo Relatório Brundtland foi basilar para uma série de outras medidas adotadas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92). Vinte anos após o início da discussão, uma coisa se tornou clara: todas as nações tinham responsabilidades comuns, embora cada contexto nacional fosse diferenciado; no contexto internacional surgiram as Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas (CDR), as quais pregavam objetivos diferentes para cada país, levando em conta diversos fatores, tais como: sua matriz energética, preservação das florestas, nível de desenvolvimento, entre outros. O conceito de CDR, então, surgiu para a resolução de conflitos típicos da guerra fria; o bloco capitalista, com foco na guerra cultural, costumava voltar todas as responsabilidades do novíssimo fenômeno de mudança climática para os ombros dos países socialistas e emergentes. O novo consenso de que todos os países teriam, de certa forma, responsabilidades, retirou o fator geopolítico da discussão e fez surgir autocríticas mesmo dentro do bloco capitalista como um todo (Lago 2007).

Figura 1: Pilares do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Elaboração própria

Em 2002, na Conferência de Johanesburgo, mais dois pontos importantes foram validados: os "pilares" do desenvolvimento sustentável e o "gancho" dado pela comunidade em relação à mudança climática. Concluiu-se que, para mitigar a mudança climática, havia a obrigação de o crescimento ser sustentável, o qual possuiria três pilares: o social, o econômico e o ambiental (Robinson 2004). Enfim a comunidade política surgira com um conceito (desenvolvimento sustentável) capaz de diferenciar-se do "ecodesenvolvimento" defendido pelo movimento ambientalista desde antes de Estocolmo. Além disso, na Conferência de Johanesburgo a discussão sobre desenvolvimento sustentável encontrou o que Robinson definiu como "gancho" e deu sobrevida à discussão até os dias atuais: a problemática da mudança climática. Com a ajuda do PNUMA, então responsável pela maior parte da pesquisa sobre energia verde e recursos renováveis (UNEP, Unep.org 2011), pode-se novamente colocar o assunto em pauta na mídia internacional e retomar a importância de um desenvolvimento conjunto, organizado e limpo (Drexhage e Murphy 2010).

O marco histórico mais recente é a Conferência das Nações sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS ou Rio+20, em alusão aos 20 anos da Eco-92), realizada no Rio de Janeiro em 2012. A Rio+20 teve como objetivo retomar o compromisso da comunidade internacional com o desenvolvimento sustentável. Embora tenha sido uma das maiores conferências já organizadas pelas Nações Unidas e tenha cumprido seu papel de trazer o assunto de volta à pauta, motivando a sociedade civil a voltar a se manifestar,

seus resultados concretos foram ínfimos (Goldemberg 2012) e nada novo se trouxe sobre o conceito ou sobre sua aplicação, servindo tão-somente como uma plataforma propositiva para guiar as discussões dos anos seguintes em órgãos especializados, dentre as quais podemos destacar a Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente, atual designado da ONU para assuntos ambientais, e as COPs (Conferências das Partes) das diversas convenções.

2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

2.1 A RELEVÂNCIA ECONÔMICA DAS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

É comum que países emergentes se encontrem em um estado de dependência econômica em relação àqueles já desenvolvidos, e muito disto se dá graças a um sistema desigual de distribuição produtiva (Sigam e Garcia 2012). Embora muitas das economias em desenvolvimento possuam abundância de recursos naturais, boa parte destas riquezas saem de suas fronteiras em direção aos países que sediam as empresas multinacionais que participam diretamente do processo extrativo – e aqui damos ênfase ao setor petrolífero e de mineração. Para ilustrar o contexto atual em que a questão do extrativismo se encontra, vale ressaltar que, em 2010, seis das dez maiores empresas do mundo, em termos de receita, estavam ligadas aos setores de energia e mineração (Sigam e Garcia 2012).

Por mais que os recursos naturais sejam drenados das economias emergentes e destinados a além-fronteiras, não se pode negar que a extração deles produz impactos locais significativos (Wise e Shtylla 2007). No nível macroeconômico, as empresas extrativas geram níveis substanciais de repasse para os governos locais, seja na forma de royalties, impostos sobre os lucros ou outros arranjos fiscais; no nível microeconômico, por outro lado, os ganhos individuais para a população local são praticamente nulos e de difícil estimação (Wise e Shtylla 2007). Calcula-se que, em menos de vinte anos, cerca de 90% dos novos hidrocarbonetos produzidos no mundo terão origem no solo de países emergentes (Baker Institute 2007), o que pode significar uma diferença ainda maior entre o lucro arrecadado pelas companhias extrativas e o que é de fato repassado aos países em questão.

Tendo isso em consideração, o Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM, na sigla original)[7] encomendou uma pesquisa sobre o impacto econômico real das indústrias de mineração nos países onde atuam.

Chegou-se ao seguinte resultado: o sistema de mineração pode prover uma contribuição importante para o desenvolvimento econômico e para a redução da pobreza em países emergentes, desde que observada uma série de padrões condicionais (International Council of Mining and Metals 2006), como, por exemplo, repasse, por parte do setor público, das verbas advindas do setor minerador em direção a investimentos em saúde, educação e infraestrutura. Desta maneira, fica evidente que a participação do governo – mesmo que, neste caso, seja minimizada, visto que seu papel limita-se ao repasse de verbas e não à criação de renda em si – é um fator essencial para o processo de criação de oportunidades econômicas e de aproveitamento do setor extrativo (Wise e Shtylla 2007).

Como contraponto ao modelo proposto pela ICMM, pode-se citar o problema conhecido como *resource curse*, segundo o qual as atividades do setor extrativo – tanto de mineração quanto de petróleo e gás – falham em manter um impacto positivo constante sobre as economias locais, contribuindo justamente para um quadro de crescimento econômico estagnado ou até mesmo contraído (Frankel 2010). Levando em conta que os países que exportam esse tipo de matéria prima costumam ter a atividade extrativa como o pilar de suas economias – há casos, como o da Nigéria, onde a indústria de extração representa cerca de 20% do PIB nacional e 65% de sua receita orçamentária (Wise e Shtylla 2007) –, é comum que elas sejam vulneráveis a flutuações de preços e a desequilíbrios dos mercados externos.

Sachs e Warner (1995), através de uma extensiva análise econométrica, chegaram à conclusão de que a dependência econômica de óleo e minerais está diretamente ligada ao crescimento lento de tais economias. Embora este não seja um resultado universal – a Noruega, por exemplo, é produtora de óleo e encontra-se no topo da lista de países mais ricos do mundo –, não se pode negar que ele se aplica à situação de boa parte dos países emergentes exportadores de tais *commodities* (Frankel 2010). Como explicação para isso, há uma série de fatores estruturais que não devem ser menosprezados, como, por exemplo, a incapacidade que tais países têm de autonomizar suas economias – ou seja, de mantê-las independentes até certo ponto dos mercados externos –, a ineficácia das políticas de governo tomadas em situações

7 O ICMM é um fórum que reúne 23 das maiores empresas mineradoras do mundo, e atualmente possui sede em Londres. Através de parcerias com diversas instituições internacionais, como ONGs, o Conselho delibera sobre medidas que visam ao aprimoramento da forma como atuam as companhias do setor, sugerindo condutas que tragam resultados positivos no nível social, ambiental e, claro, econômico.

de choques e desequilíbrios econômicos e, principalmente, o baixo repasse dos montantes equivalentes à apropriação dos recursos em questão – os quais são majoritariamente destinados às multinacionais responsáveis pelo processo extrativo.

A tabela abaixo mostra uma lista com vinte países para os quais a exportação de minérios representa significativo percentual do total de exportação dessas nações no ano de 2010. Em uma análise geral, ela ilustra que economias que são consideradas de baixo rendimento estão cada vez mais dependentes das exportações de minérios do que de qualquer outro bem que disponibilizem para o mercado internacional (International Councilon Mining and Minerals 2012).

Ainda assim, apesar desse grande acréscimo nos níveis de dependência do setor de mineração para os países supracitados, quando se trata de dependência econômica em termos gerais[8], as economias produtoras de insumos energéticos – como o petróleo e gás – continuam liderando os rankings internacionais. Em 2010, as taxas médias de dependência para países desta segunda categoria alcançavam os 65%, enquanto as nações dependentes do setor de mineração chegavam a cerca de 50% (Oxford Police Management 2011).

Tabela 1: Dependência na exportação de minerais metálicos

Ranking e país	PIB/capita (em US$)	Contribuição dos minérios na exportação (1996)	Contribuição dos minérios na exportação (2005)	Contribuição dos minérios na exportação (2010)	Mudança na contribuição dos minérios (1996-2010) em pontos percentuais
1 Botsuana	$13,384	58,7%	86.5%	83.7%	25
2 Zâmbia	$1,430	79,4%	64.0%	83.6%	4
3 Rep. Dem. do Congo	$319	72,4%	70.2%	78.3%	6
4 Mongólia	$3,522	60,3%	70.1%	77.6%	17
5 Suriname	–	68,0%	64.3%	75.4%	7
6 Polinésia Francesa	–	69,2%	55.3%	67.1%	-2
7 Chile	$14,311	47,7%	56.5%	65.9%	18
8 Guiné	$1,048	77,1%	84.0%	65.2%	-12
9 Peru	$8,629	48,3%	57.9%	62.7%	14
10 Mauritânia	$1,929	36,1%	49.3%	60.4%	24
11 Ilhas Marianas do Norte	–	3,3%	4.5%	58.9%	56
12 Moçambique	$855	6,1%	66.9%	57.0%	51
13 Mali	$1,186	8,5%	37.2%	54.8%	46
14 Serra Leoa	$808	30,6%	58.2%	54.3%	24
15 Papua Nova Guiné	$2,281	24,5%	39.2%	54.0%	30
16 Namíbia	$6,410	36,2%	41.2%	53.4%	17
17 Nauru	–	73,1%	25.2%	50.8%	-22
18 Armênia	$5,279	23,9%	39.8%	50.6%	27
19 Jamaica	$7,633	49,7%	68.5%	49.6%	0
20 Cuba	–	15,1%	39.2%	47.7%	33

Fonte: International Council on Mining and Metals 2012, 5

8 Neste caso, caracteriza-se a dependência econômica de um país em relação a certo produto de sua pauta exportadora, ou seja, o quão dependente esse país é da demanda de outras economias por seu produto.

Tendo em consideração este cenário, onde um sistema de exportação pautado por setores extrativos mostra-se extremamente arriscado, fica claro que a economia dos países que dependem quase que exclusivamente da extração mineral ou de gás e petróleo é acentuadamente instável. Embora seja um importante instrumento de geração de riqueza, a indústria extrativa não é, *per se*, garantidora de sucesso econômico (Sigam e Garcia 2012). A intensidade dos impactos – sejam eles positivos ou negativos – causados por este setor variam de acordo com o contexto e a situação, e são fortemente influenciados por fatores como o ambiente econômico das nações em questão e a qualidade da governança local (Sigam e Garcia 2012). Isto implica dizer que as particularidades de cada país não devem ser menosprezadas quando se deseja avaliar a relação entre a disponibilidade de recursos naturais e o seu real aproveitamento por parte destes, até mesmo porque o setor público não costuma ser o principal ator nesse tipo de cenário, salvos os casos – cada vez mais raros – de estatização do setor extrativo.

2.2 A RELAÇÃO ENTRE EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As ideias revolucionárias no início do movimento ambientalista prevaleceram por muito tempo; a onda de contestação da década de 1960 inspirou a crença entre os ativistas de que a única forma de se ter um ambiente sustentável era se toda forma de crescimento econômico fosse cortada. Entretanto, tais afirmações extraordinárias requerem evidências tão extraordinárias quanto (Sagan 1980) e esses revolucionários não obtiveram apoio dos tomadores de decisão. Ao contrário, um dos relatórios basilares da Conferência de Estocolmo, o "Relatório de Founex", trazia em suas conclusões que "em alguns casos, países em desenvolvimento podem ter uma possibilidade de aumentar o afluxo de capital estrangeiro e de criar novas indústrias" (Founex 1971) quando se tratava da mudança para um desenvolvimento sustentável.

Mesmo assim, é clara a possível contradição entre os dois polos. Sendo os recursos finitos e o método produtivo tendente a um constante aumento de consumo, eventualmente o sistema acercar-se-ia de um colapso. Robert McNamara, ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos da América, argumentou que um "[...] crescimento econômico nos padrões do passado, particularmente nas já altamente industrializadas nações ricas, representa uma inegável ameaça para o meio ambiente e para a saúde do ser humano" (Lago 2007, 46). Em sua resposta, Maurice Strong, o primeiro diretor executivo

do PNUMA, declarou que o conceito de "nenhum crescimento" (*no growth*) era inconcebível em uma sociedade produtiva (Lago 2007).

A escassez de recursos naturais pelas indústrias extrativas, de qualquer forma, continua sendo um assunto de necessária discussão entre a comunidade política. Sendo desenvolvimento sustentável aquele capaz de garantir às futuras gerações sua própria capacidade de se desenvolver, como é possível continuar explorando recursos e, simultaneamente, proteger os interesses das próximas comunidades?

No início da discussão, em Estocolmo, a questão esbarrou em um impedimento legal trazido pelos países em desenvolvimento: os recursos naturais são questões de soberania nacional. Dez anos antes, a Assembleia Geral das Nações Unidas havia ratificado a resolução n.º 1803 que declarava que "o direito das nações à soberania permanente sobre seus recursos naturais deverá ser exercido no interesse do respectivo desenvolvimento nacional e do bem-estar do povo do Estado em causa" (UN General Assembly 1962).

Para contornar esse impedimento, as nações desenvolvidas trouxeram o conceito de "bens comuns" ou, como foram denominados em Johanesburgo, "bens públicos globais". Usado principalmente na discussão com países com constantes focos de desmatamento, as nações pleiteantes argumentavam que certos recursos naturais não poderiam ser explorados pelo país soberano pelo papel que esse recurso teria globalmente, assim sobrepujando as fronteiras políticas estabelecidas.

Por mais que essas afirmativas tenham resistido ainda por um bom tempo, nas últimas décadas países conhecidamente desmatadores, como o Brasil e a Índia, conseguiram credibilidade internacional para não terem suas atitudes questionadas por países desenvolvidos. Outros países, como a Indonésia, acabam por sofrer constantes intervenções ou embargos econômicos por terem uma grande parte da sua produção de madeira vinda de forma ilegal, assim não convencendo os órgãos responsáveis de sua capacidade de manter o interesse nacional e legitimar sua soberania (CIEL 2002).

Na agenda de discussão do novo milênio, novas problemáticas tornaram-se populares. Dentre essas, os conceitos de fontes naturais renováveis (vento, sol, etc.) e as não renováveis (substâncias minerais e combustíveis fosseis) (Zaharia e Suteu 2010) foram pauta de muitas discussões dentro dos setores produtivos. A principal diferença entre os dois conceitos está na capacidade de regeneração e da existência ilimitada da primeira (e, assim, mitigação dos danos causados pelo uso humano) e na dependência da socie-

dade para cada um deles.

Levando em conta a possível escassez das fontes não renováveis, institutos econômicos têm criado novas formas de mensurar os danos causados ao meio ambiente e, assim, conscientizar da situação. Uma antiga noção denominada de "externalidades" refere-se aos custos causados pela produção que não são pagos pelas empresas; nesse contexto, uma empresa de consultoria ambiental (Trucost), patrocinada pelo PNUMA através da Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade, realizou uma pesquisa cujo objetivo era calcular quanto "capital natural não-precificado" era consumido pelos setores mais produtivos da indústria (Roberts 2013).

O resultado é espantoso: em 2013, esse custo ultrapassou a quantidade de sete trilhões de dólares. Mais do que isso, uma outra observação importante foi enunciada: caso esse custo não fosse dividido entre toda a população mundial, mas sim integrado na empresa extrativista, nenhuma das vinte maiores empresas dos diversos setores industriais seriam lucrativas (Roberts 2013).

No ambiente das negociações ambientais, não são mais necessárias tentativas de socialização da culpa ou um debate polarizado, mas sim uma tentativa de foco em cooperação (Sachs 2014) para atingir um consumo racional envolvendo todas as nações produtoras. Na agenda pós-2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) clamam, em seu objetivo de número 8, a diminuição de "degradação", de um "consumo equilibrado" e de um "gerenciamento prudente de recursos naturais" (UNEP 2015), permitindo que consigamos atingir as necessidades atuais para sobrevivência e ainda dar alguma possibilidade para que as futuras gerações também o façam.

2.3 EXPLORAÇÃO DE MINERAIS E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Mineração é o conjunto de atividades voltadas à extração e ao beneficiamento de minerais que se encontram, em estado natural, em rochas e/ou no solo[9]. Segundo o Conselho Internacional de Mineração e Metais, o setor é responsável por 60 a 90% do total de investimento estrangeiro direto rece-

9 No Código de Mineração do Brasil (Decreto Lei Nº. 227, de 28 de fevereiro de 1967), o direito de realizar a atividade de mineração recebe o nome de direito de lavra. O art. 36 do referido dispositivo legal contém a definição de lavra: "[e]ntende-se por lavra o conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas". Neste texto, por vezes utilizaremos a expressão lavra para designar a atividade de mineração.

bido por países de baixa e média renda; 30 a 60% do total de exportações; 3 a 20% do total de receitas governamentais; e 3 a 10% do total da geração de empregos (International Council on Mining & Metals 2012).

Por sua relevância socioeconômica, a parcela de responsabilidade que o setor de mineração tem no cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 não passa despercebido: "[a] importância dessa indústria para as dinâmicas econômicas mundiais coloca as atividades de extração no centro das estratégias de implementação dos ODS" (ONU 2016). Uma iniciativa recente das Nações Unidas, *Mapeando a Mineração para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: um atlas preliminar,* inclusive, relacionou os efeitos da atividade de mineração aos objetivos enunciados na Agenda 2030. Seis dos dezessete Objetivos foram classificados como prioritários – isto é, como diretamente relacionados à atividade de mineração. No âmbito das discussões sobre a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, destacam-se o Objetivo 6 (disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento), com enfoque na mitigação de impactos negativos, e o Objetivo 7 (acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia), com enfoque no aprimoramento de impactos positivos (PNUD et al 2016)

A boa governança do setor de mineração, imprescindível para que ele se alinhe a, ou mesmo possa contribuir para, o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável, requer o envolvimento de todos os *stakeholders*, a começar por empresas (setor privado) e governos (setor público). Governos, em especial, têm a capacidade de atuar como catalisadores de mudança e de efetividade da Responsabilidade Social Corporativa por meio da adoção de incentivos, edição de políticas ambientais nacionais, promulgação de leis etc (PNUD et al 2016).

Para tornar mais específico o debate sobre mineração e preservação do meio ambiente, alguns temas de natureza prática, sobremodo relevantes, são abordados nas páginas a seguir. Inicialmente, trata-se da gestão dos resíduos da mineração; após, da gestão sustentável da água; por fim, da responsabilidade pelo encerramento da mina.

2.3.1 GESTÃO DOS RESÍDUOS DA MINERAÇÃO

A mineração pode ser realizada em minas subterrâneas (*underground mine*)[10] ou de superfície (*open-pit mine*)[11], sendo esta apontada como de maior impacto sobre o meio ambiente, devido à geração mais intensa de estéreis e rejeitos[12], poeira em suspensão e risco de poluição das águas (Silva,

Impactos ambientais causados por mineração 2007). A escolha – se a mina será subterrânea ou de superfície, por vezes também designada como a céu aberto – é condicionada por uma série de fatores, *e.g.* condições geológicas e topográficas, localização do minério, viabilidade econômica do empreendimento etc. Seja a mina subterrânea ou de superfície, a produção de resíduos é inerente à atividade de mineração.

É incontestável, portanto, que resíduos são uma externalidade da mineração. Os resíduos podem ser sólidos (*e.g.* estéreis, rejeitos e sedimentos de cursos d'água e solos) ou semissólidos, como as lamas provenientes do beneficiamento com água (podendo conter metais pesados). O processo de amalgamação gera também efluentes com mercúrio, que em práticas amadoras despeja-o diretamente nos rios (IPEA 2012). Apesar do risco de contaminação à água e ao solo que eles põem, não existe um padrão internacional aplicável ao tratamento de resíduos; isto é, as regras sobre gestão de resíduos variam enormemente conforme o país. Em alguns países a legislação sequer institui a obrigatoriedade de as mineradoras tratarem os resíduos antes de, por exemplo, estocá-los em barragens; em outros, como nos países-membros da UE, há legislação específica sobre como o tratamento deve ser realizado[13].

A história oferece enfáticos lembretes das consequências desastrosas da má gestão dos resíduos de mineração. Há o caso da Mina Ok Tedi, mina de ouro e cobre localizada na Papua Nova Guiné, que por muitos anos foi responsável por cerca de 10% do produto nacional bruto e 20% das exportações do país. Por problemas na construção, o projeto original foi modificado e o governo autorizou, para que o calendário de produção não fosse afetado, o despejo de 75% dos resíduos diretamente no rio Ok Tedi. Tal despejo foi feito por quase duas décadas. Estimativas conservadoras, feita pela empresa que administrava a Ok Tedi Mining Limited, BHP Billiton, falam em mais de 90 milhões de toneladas de rejeitos despejados anualmente no rio Ok

10 São exemplos de minas subterrâneas: a Mina de San Jose, de cobre e ouro, no Chile e a Mina de TauTona, de ouro, na África do Sul.

11 São exemplos de minas a céu aberto: a Mina de Chuquicamata, de cobre, localizada no Chile e a Sunrise Dam Gold Mine, de ouro, localizada na Austrália.

12 Tanto estéreis quanto rejeitos são tipos de resíduos da atividade de mineração. A diferença está na origem. O estéril é produzido pela retirada do mineral da jazida, enquanto o rejeito é produzido pelo beneficiamento – processo em que o mineral bruto é separado em concentrado (o minério propriamente dito, que depois será comercializado) e rejeito, que não possui valor econômico.

13 Para mais informações, consultar a Diretiva 2006/21/EC.

Tedi entre 1984 e 2000 (Burton 1999). Isso resultou em assoreamento do rio e o perecimento da vegetação costeira (IIED 2002). Outro caso, mais recente, é o da Mina de Germano, operada pela Samarco Mineração S.A no Brasil, cuja barragem Fundão rompeu-se em novembro de 2015. O rompimento da barragem encobriu de lama casas da região, causou a morte de dezenas de pessoas e lançou, em poucas horas, mais de 50 milhões de toneladas de rejeitos de minério de ferro no meio ambiente (Smith 2015). A verdadeira extensão das consequências ambientais do desastre, incontestavelmente o maior da história do Brasil, ainda não foi mensurada.

Extenso relatório publicado pelo PNUD, em parceria com a Comissão Internacional de Grandes Barragens, em 2001, traz uma constatação que não perdeu sua atualidade: "parece haver necessidade de aplicação mais extensiva de legislação à atividade não-lucrativa de armazenamento de resíduos, a fim de reduzir a ocorrência de falhas em barragens de resíduos[14] e comportamento insatisfatório" [tradução nossa] (PNUMA 2001, 6)[15]. Ao mesmo tempo, deve-se considerar que uma aplicação mais extensiva e uniforme da legislação tende a enfrentar resistência de empresas mineradoras, que com isso perdem poder de negociação *vis-à-vis* governos locais e de países nos quais essas empresas estão sediadas; e dificuldades de natureza técnica, como a possibilidade de estabelecer *standards* de segurança e responsabilidade, e, caso seja possível, quais *standards*, para uma questão tão influenciada por fatores casuísticos, como o recurso natural que será extraído, a topografia da região, a viabilidade do empreendimento etc.

2.3.2. GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA

Água é um recurso crítico para a mineração: usa-se água na etapa de beneficiamento e transporte do minério, eliminação de poeira e transporte de resíduos, isso apenas para citar alguns exemplos. Além disso, não raro a atividade de mineração é realizada em locais em que há escassez de recursos hídricos, nos quais a necessidade da mineração pode entrar em conflito com as necessidades da comunidade local (PNUD et al 2016). Talvez isso explique em parte a percepção dos *stakeholders* de que o impacto sobre o

14 O WISE Uranium Project compilou uma lista com as principais falhas em barragens de resíduos desde 1960. Até o momento da redação deste guia, há 102 ocorrências listadas. A lista completa pode ser consultada no endereço eletrônico http://www.wise-uranium.org/mdaf.html.

15 No original: "There appears to be a requirement for a more extensive application of legislation to the non-revenue raising activity of storing waste tailings, in order to reduce the occurrences of tailings dam failures and unsatisfactory behaviour.

uso da água é a principal consequência ambiental da atividade de mineração (PNUD et al 2016). Os próprios representantes da indústria reconhecem que há "desafios extraordinários e que a gestão da água precisa ser constantemente aperfeiçoada pelo setor" (International Council on Mining & Metals 2012, 5).

Ao relacionar os efeitos da mineração ao objetivo de disponibilização e gestão sustentável da água e saneamento insculpido na Agenda 2030, as Nações Unidas apontaram medidas as quais o setor pode adotar para mitigar o impacto de sua atividade sobre a água: *i)* reaproveitamento dos efluentes, *ii)* aumento do suprimento local de água via uso compartilhado de infraestrutura, *iii)* obtenção de água de fontes apropriadas, *iv)* medidas para garantir que suas operações não venham a competir por água com os usuários locais, nem a poluir o fornecimento de água e *v)* compartilhamento de dados e técnicas sobre gestão de água (fornecimento, consumo e descarga) com governos locais (PNUD et al 2016).

No cenário atual, poucas são as minas que têm capacidade para reaproveitar a água que utilizam no processo de beneficiamento do minério. Em regra, a água utilizada é retida na própria estrutura da mina, ora armazenada na mesma barragem dos resíduos, ora armazenada em barragem específica para efluentes (International Council on Mining & Metals 2012). Essa situação se perpetua apesar de a mineração ser um dos poucos setores que pode utilizar água de baixa qualidade, imprópria ao consumo humano, em suas atividades.

2.3.3. ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES DA MINA

Mineração é um empreendimento com muitas características peculiares que a tornam de longo prazo e fixa. Entretanto, a lavra em uma mina não é perpétua. Em algum momento, o qual pode demorar várias décadas ou mesmo séculos, a atividade será encerrada. É uma decorrência da premissa sobre a qual se funda esse setor, que lida com recursos naturais não-renováveis. Colocado de outra forma: as barragens de resíduos tendem à perpetuidade, a atividade mineradora em si, não.

O encerramento da mina deixa para trás, além dos vestígios da intervenção sobre o meio ambiente, uma série de perguntas: *o que fica aos que ficam* – à comunidade local?; se há, e qual é, a responsabilidade da mineradora pelo encerramento da mina e pela reabilitação ambiental?; se há, e qual é, a responsabilidade do governo nesse contexto?

Em meio à ascensão da ideia de Responsabilidade Social Corporativa e

de imperativa preservação do meio ambiente, há a tendência de se reconhecer o fechamento da mina como uma etapa do empreendimento. Como tal, o fechamento, tanto quanto a abertura e a operação, precisa ser planejado em sua dimensão socioeconômica e ambiental (IIED 2002). No âmbito corporativo, há até mesmo diretrizes que visam a orientar como o planejamento deve ser executado (International Council on Mining & Metals s.d.). No âmbito regulatório, assim como ocorre na gestão de resíduos, a regulação sobre quais as etapas e as obrigações da empresa mineradora no fechamento da mina variam enormemente conforme o país.

2.4 EXPLORAÇÃO DE ÓLEO E GÁS E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

O desafio posto pelo desenvolvimento sustentável ao setor de petróleo e gás é: como suprir a demanda mundial por energia – que, no momento presente e, ao que tudo indica, no futuro próximo, depende do fornecimento de óleo e gás – com o mínimo de impacto possível sobre o meio ambiente? (Ifesi 2003).

É incontestável que a exploração de óleo e gás desempenha um papel crucial na economia global e que, assim como a exploração de recursos minerais, tem consequências sobre o meio ambiente. Poluição decorrente de vazamentos de petróleo, com efeitos severos e duradouros sobre o ecossistema terrestre ou marinho, conforme a localização da plataforma de exploração (*onshore ou offshore*), emissão de gases na atmosfera decorrente da queima de combustíveis fósseis e despejo contínuo de resíduos operacionais no oceano são apenas alguns exemplos de como as atividades do setor carregam riscos de dano ao meio ambiente. A explosão de uma plataforma da British Petroleum (BP) no Golfo do México, em 2010, que causou vazamento de petróleo em alto mar por quase noventa dias, resultando em danos ambientais irreversíveis, é um alerta sobre a necessidade de se implementar medidas efetivas para buscar equilíbrio entre a demanda por energia, atendida, em grande parte, por meio da exploração de óleo e gás, e a preservação do meio ambiente.

As legislações nacionais que regulamentam a exploração de petróleo, em regra, não são detalhadas quanto aos requisitos de controle ambiental aplicáveis à concessão de licença de operação e à execução das atividades das empresas. Além disso, ainda que fossem detalhadas, legislações pautadas apenas pela lógica de comando e controle demandam significativos recursos públicos investidos no monitoramento das atividades da empresa e na apli-

cação de sanções para serem efetivas (E&P Forum & UNEP 1997). Disso decorre a crescente atenção que o conceito de RSC tem recebido por parte de estudiosos desse setor (Spence 2011) e a tendência de a abordagem regulatória tradicional (legislação prescritiva) ser complementada por autorregulação e iniciativas governamentais destinadas à criação de um ambiente que promova a RSC das empresas do setor, como legislações pautadas pela lógica do incentivo (*goal-setting*) (E&P Forum & UNEP 1997).

De modo geral, os problemas fundamentais do setor de petróleo, no que se refere à preservação do meio ambiente, são, resguardadas as particularidades de cada setor, análogos àqueles da mineração. É uma atividade econômica que se desenvolve em várias fases – exploração, desenvolvimento, produção e desativação – e ao longo de muito tempo, o que demanda planejamento de longo prazo para mitigação do impacto ambiental do início ao fim do projeto.

3 AÇÕES INTERNACIONAIS PRÉVIAS

As três principais ações internacionais prévias que se relacionam à discussão sobre exploração de recursos naturais e desenvolvimento sustentável são a Agenda 2030, o Pacto Global das Nações Unidas e o Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM na sigla original).

3.1 AGENDA 2030

Em setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou oficialmente o documento "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" (*Transformingour world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*) ou "Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" (ODS), como ele ficou popularmente conhecido. Com adesão de todos os 193 membros das Nações Unidas, a Agenda estabeleceu 17 ODS e 169 metas a serem atingidas até o ano de 2030.

No que se refere aos temas ora abordados, a Agenda 2030 clama por "condições para um crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentado" e também por "garantir uma proteção duradora do planeta e seus recursos naturais" (Nações Unidas 2015). Dando prosseguimento aos "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio" (*Millenium Development Goals*), os ODS apresentam-se como uma revisão e continuação para uma agenda pós-2015 com metas mais acessíveis e pragmáticas do que as anteriores. Eles servirão como guias para a tomada de decisões dentro da plataforma das Nações Unidas até o término de seu prazo.

Ainda em 2015, como uma das primeiras atitudes tomadas em favor dessa nova agenda, a Assembleia Geral requisitou ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) um mapeamento das atividades mineradoras no mundo e de como essas poderiam se relacionar aos objetivos adotados. O relatório, divulgado em janeiro de 2016, trouxe ainda ferramentas para o setor se adequar à agenda e indicou quais dos ODS estariam mais diretamente relacionados com a atividade, sendo esses i) acesso à água potável e saneamento; ii) energia limpa e acessível; iii) trabalho decente e crescimento econômico; iv) indústria, inovação e infraestrutura; v) ação contra a mudança do clima e vi) vida terrestre (UNDP 2016). Do relatório:

> É nossa crença compartilhada que a indústria mineradora tem uma oportunidade sem precedentes de mobilizar significativos recursos tanto humanos, físicos, tecnológicos e financeiros para avançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. [...] Quando bem gerenciado, o setor pode criar empregos, incentivar inovações e trazer investimentos e infraestrutura numa escala transformadora em longo prazo. [...] Esses atributos fazem a indústria ter um grande e potencial contribuinte para os ODS. (UNDP 2016, 3) [tradução nossa]

O papel da ANUMA enquanto principal foro tomador de decisões em questões ambientais é promover o debate e ajudar os países a serem capazes de adicionar os ODS em seus planejamentos internos; além disso, a Assembleia também se compromete em manter um debate próximo com os setores privados e com a comunidade cívica a fim de atingir a ambiciosa visão da Agenda de 2030 (UNEA 2016). Em sua abordagem à Agenda 2030, quatro princípios se destacam: i) universalidade; ii) integração; iii) direitos humanos e igualdade; iv) inovação. Assim sendo, como parte das decisões a serem tomadas, encontram-se a transferência de tecnologia e o enfoque do desenvolvimento sustentável como íntegro às dimensões econômicas e ambientais.

3.2 PACTO GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS

O Pacto Global das Nações Unidas (*United Nations Global Compact*) é a maior iniciativa internacional para promoção de Responsabilidade Social Corporativa: em pouco mais de quinze anos de existência, 8.769 empresas e 165 países aderiram a ele (Nações Unidas 2016). Proposto em 2000, o Pacto

Global enunciou nove princípios universais de RSC, organizados em três eixos: direitos humanos, trabalho e meio ambiente. Posteriormente, foi adicionado um décimo princípio, sobre combate à corrupção.

Um dos principais reflexos da adoção do Pacto Global é a progressiva convergência em torno do conceito de Responsabilidade Social Corporativa. Apesar de ainda não haver uma norma internacional cogente que defina, em termos precisos, *o que é* RSC – e talvez nunca haja, uma vez que a definição de RSC está submetida a influências sociais, culturais e políticas e tende a transformar-se conforme se transforma a sociedade –, o Pacto Global se tornou um documento de referência tanto à atuação das empresas, como às discussões governamentais sobre RSC. Em outras palavras, ele integra "[o] núcleo de princípios internacionalmente reconhecidos e diretrizes [que] representa um marco regulatório para RSC fortalecido e em evolução" (European Commission 2011, 6).

No eixo do meio ambiente, os princípios enunciados pelo Pacto Global são: i) as empresas devem apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais; ii) desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; e iii) incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis.

3.3 CONSELHO INTERNACIONAL DE MINERAÇÃO E METAIS (*INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS* - ICMM)

O Conselho Internacional de Mineração e Metais busca incentivar políticas que deem atenção a questões normalmente negligenciadas pelo setor corporativo, tais como mudanças climáticas, influência da mineração no meio ambiente e promoção de medidas que mitiguem o impacto negativo da indústria no âmbito social, econômico e ambiental. 23 das maiores empresas do setor de minérios fazem parte do ICMM e, através dele, realizam parcerias com ONGs, diversos organismos internacionais e centros de pesquisa (ICMM 2016).

A fim de garantir a consonância das políticas implementadas por parte das empresas participantes, foi criado em 2003 o Sistema de Desenvolvimento Sustentável, que estabelece dez princípios fundamentais ao bom desempenho das corporações dentro dos parâmetros do ICMM. Eles foram elaborados com base em convenções internacionais anteriormente formuladas em fóruns multilaterais, tais como a Declaração do Rio 1992, a *Global Report Initiative*, as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais

e os Princípios Voluntários sobre Direitos Humanos e Segurança (ICMM 2003). O trabalho feito pelo ICMM é exemplar no que tange à promoção de iniciativas de Responsabilidade Social Corporativa, visto que seu objetivo é dar a seus membros as ferramentas necessárias para a concretização de medidas que auxiliam os mais afetados pelo setor da mineração: as comunidades locais e o meio ambiente (ICMM 2016).

4 POSICIONAMENTO DOS PAÍSES E ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS

4.1 ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGS)

Grande crítica da indústria mineradora, a organização não-governamental **Greenpeace** está presente em dezenas de países ao redor do mundo pregando pela defesa do meio ambiente. A instituição existe para mudar atitudes e comportamentos inóspitos à defesa do meio ambiente, promover paz e proteger e conservar o meio em que vivemos (Greenpeace 2016). Repetidamente, a organização denunciou para a comunidade internacional os riscos e prejuízos de se manter indústrias extrativas e poluidoras.

Em 2015, com uma campanha internacional, a ONG pretendia comprar uma das instalações das maiores mineradoras de carvão do mundo (Vattenfall, empresa estatal da Suécia) e retirá-la de funcionamento gradualmente, como forma de ativismo (Leber 2015). Por mais que a proposta não tenha sido aceita, sua ideia era terminar suas operações em quinze anos, relembrando aos diversos países sua responsabilidade com a Agenda 2030.

A **Oxfam (Comitê de Oxford de Combate à Fome)**, um aglomerado de organizações não governamentais situada em mais de 100 países, luta pelo fim da pobreza desde sua fundação em 1942. Baseia-se em um pressuposto simples: em um mundo cheio de recursos, a pobreza não pode ser inevitável (Oxfam 2016). Em 2013, em um relatório de nome "Atrás das Marcas" (Behind The Brands) ela apontou como até mesmo as mais progressistas das empresas falhavam em oferecer o seu melhor em matéria de RSC (The Guardian 2013). Em 2016, sua campanha homônima ao relatório continua cobrando das diversas empresas mais atuação em prol de transparência e sustentabilidade social.

Em relação à mineração, a Oxfam trabalha principalmente forçando as empresas a adotarem medidas mais sustentáveis através de "lobbies conscientes" (OXFAM 2016), incentivando transparência, maior respeito aos di-

reitos humanos básicos e supervisionando a indústria em zonas de conflitos. Seu trabalho encontra-se principalmente nesse último e no fluxo migratório que as minas de mineração causam, pois obrigam parte da população local a se deslocarem e serem reassentadas devido à presença da atividade.

O **WWF (Fundo Mundial para a Natureza)** é uma ONG suíça fundada em 1961 que atua em mais de cem países no mundo atualmente. Sua área de enfoque é a conservação da natureza, promovendo um uso racional dos recursos naturais em benefício das futuras gerações (World Wide Fund for Nature 2016). Como parte disso, a organização supervisiona e cobra das empresas mineradoras que não trabalham em área de risco que respeitem a natureza (não minerando em áreas proibidas) e que não despejem seus dejetos em locais impróprios, bem como estimula uma reciclagem de materiais pela comunidade civil para desincentivar a mineração.

Em relação à RSC, repetidamente, o corpo político da instituição tem denunciado que faltam aspectos ambientais nas discussões mais recentes sobre o tema. Sua crítica foca-se principalmente no aspecto mais estético do conceito, com empresas aproveitando-se de seu apelo midiático e usando-o como forma de filantropia. A WWF apoia o debate sobre o papel de corporações na sociedade, mas acredita que não pode se dissociar de uma proximidade com a questão ambiental (Martin 2002).

4.2 MEMBROS DO SETOR PRIVADO

A **BHP Billiton** é a terceira maior companhia do mundo, sendo especializada na extração de recursos naturais como ferro, cobre, petróleo e carvão. Sua política corporativa inclui uma série de recomendações a respeito de iniciativas de RSC, e, desde 1999, existe um fórum – composto tanto por membros da sociedade civil quanto por pessoas ligadas à empresa – responsável por sugerir novas ações que diminuam os impactos perversos do extrativismo sobre a sociedade e o meio ambiente (BHP Billiton 2014). No entanto, é controversa a relação entre o discurso preconizado pela BHP e a sua prática, dado seu histórico de acidentes ambientais causados por suas filiais em países como a Papua Nova Guiné[16] e o Brasil[17] e as consequências

16 Em 1996, a BHP foi responsável por um dos desastres ambientais mais devastadoras do mundo, quando foi descarregado mais de um bilhão de toneladas de rejeitos e resíduos minerais no Rio OK Tedi, causando a devastação de florestas e a morte de 95% dos peixes que habitavam o local (UK Essays 2015).

17 Como já foi citado anteriormente, o rompimento da barragem de Mariana, em 2015, ocorreu sob responsabilidade da Samarco, empresa filiada da BHP e da Vale do Rio Doce.

disso para as sociedades locais.

A **British Petroleum (BP)**, empresa de produção e refinação de óleo e gás, também é bastante ativa no que tange a iniciativas de RSC ligadas à promoção e ao investimento de projetos relacionados à energia sustentável e à diminuição dos impactos da mudança climática (Dudovskyi 2012). Mesmo assim, a companhia enfrenta certos desafios em relação aos impactos causados pela emissão de gás carbônico e pelo descarte de resíduos resultantes do processo extrativo e de refinação nos países em que atua, principalmente pelo fato de não tratar tais problemas com a urgência que eles mereciam. Ainda, o pior acidente da história envolvendo plataformas de petróleo *offshore* ocorreu sob a responsabilidade da BP, em 2010, no Golfo do México, e resultou no vazamento de cerca de 5 milhões de barris de petróleo no mar – quase o dobro da produção diária brasileira (Greenpeace 2015).

4.3 PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

A situação nos países da América Latina, em relação à exploração de recursos naturais, é bastante heterogênea. Em alguns países, como no Chile e no Peru, a indústria extrativa é a espinha dorsal da economia nacional; em outros, tem menos impacto econômico. Em linhas gerais, nos últimos anos o influxo de capital estrangeiro na região aumentou, incentivando o crescimento da indústria extrativa como um todo. A Responsabilidade Social Corporativa ainda é um conceito pouco estudado no meio acadêmico e ausente nas formulações de políticas governamentais. Pode-se dizer que, a exemplo do que também ocorre no Oriente Médio e na Ásia, o pouco que se tem de práticas de RSC é reflexo da atuação de empresas transnacionais, que seguem as diretrizes globais estabelecidas por suas sedes.

A **República Federativa do Brasil** tem como principais produtos de exportação o minério de ferro e o petróleo, que juntos somam cerca de 17% da sua pauta exportadora (ADVFN 2015). A mineração, sendo uma das principais fontes de renda para o país, é uma atividade econômica bastante visada. Na província aurífera de Mariana, em Minas Gerais, é histórica a negligência com os rejeitos advindos da exploração do minério de ouro, que são ou estocados às margens dos rios, ou lançados diretamente nas drenagens – o que compromete o solo e a água nesses locais (Silva 2007). A solução para a contenção desses dejetos prejudiciais ao meio ambiente é a construção de barragens, que visam a conter a lama gerada pelo processo de mineração, bem como impedir que os sistemas aquíferos sejam contaminados pelos resíduos químicos gerados durante o procedimento (Silva

2007).

O rompimento da barragem de Mariana em 2015 mostra, no entanto, que a ação humana é falha no que tange à prevenção de desastres naturais. Apesar dos esforços do poder público no sentido de prestar auxílio às famílias atingidas e buscar meios de punição para a Vale do Rio Doce e a BHP Billiton – corporações responsáveis pela Samarco, mineradora responsável pelo desastre –, ainda há problemas no que tange à resolução do impasse. Para Malu Ribeiro, coordenadora da Rede das Águas da Fundação SOS Mata Atlântica, "deve ser pensada uma legislação mais rigorosa sobre licenciamento ambiental, mais eficiente, menos burocrática e mais transparente" (Agência Brasil 2016).

Dominando o mercado de cobre, lítio, iodo e ainda outros minérios, a **República do Chile** tem na mineração um dos maiores setores de sua economia, sendo o maior exportador de cobre do mundo (e sendo esse o seu produto mais exportado) (OEC 2016); (Cochilco 2014).

Por mais que o conceito de Responsabilidade Social Corporativa ainda não tenha adentrado muito profundamente a tomada de decisões chilenas, o setor privado do país andino já deu amostras de tê-lo internalizado. Isso se deve principalmente ao fato do capital de parte de suas indústrias ser estrangeiro (Pfeiffer 2016), e assim terem sido obrigados em sua terra natal a adotarem algumas medidas. Graças à mineração e à agricultura, no entanto, o país encontra sérios problemas de seca e devastação, tendo ocorrido vários protestos desde 2010 relacionados à forma com que o governo lida com a privatização de recursos naturais (The Guardian 2013).

No início de 2016, foi amplamente divulgado na mídia a problemática da mineração de ouro da **República do Haiti.** Apesar de estar em profunda crise econômica desde o terremoto de 2010, são estimados quase U$20 bilhões em metais preciosos localizados no norte do país (Rasgotra 2016). A divulgação desses dados já havia sido feita na década de 1970 pelo PNUD, mas, com a falta de investimento direto, de consentimento estatal e de empenho de empresas interessadas em adentrar o país ainda pouco desse potencial foi explorado.

Há ameaças crescentes de que uma corrida estrangeira atrás desse minério poderá acontecer nos próximos anos – assustando ambientalistas pelo mundo afora devido à falta de regulamentação ambiental experimentada pelas instituições haitianas. Um aprofundamento de leis para a indústria mineradora e garantias mínimas ambientais precisam ser atingidos para alavancar o setor (Schuller 2016).

Os **Estados Unidos Mexicanos** foram considerados em 2010 o quar-

to país mais atrativo a receber investimentos estrangeiros no setor de mineração (Delloite 2012), e mais de 60% dessa produção foi internalizada por empresas mexicanas, principalmente na extração de prata. Seus principais parceiros comerciais são seus vizinhos norte-americanos.

Em relação à RSC, ainda é muito limitada a experiência mexicana com o conceito. Por mais que algumas empresas tenham adotado as medidas de forma plena, a comunicação entre a sociedade e as empresas de maneira geral é restrita (Weyzig 2004). A presença de investimentos estrangeiros (principalmente europeus), entretanto, tende a aumentar o intercâmbio de ideias e facilitar a adesão da sociedade à RSC.

Um dos líderes mundiais em mineração é a **República do Peru,** principalmente em prata, cobre e zinco. Tendo grande importância na economia do país, e estando aliado ao seu crescimento macroeconômico estável nos últimos anos, pode-se dizer que o Peru é um dos maiores paraísos para investimentos estrangeiros.

Já em relação à RSC, a república peruana mostra-se mais avançada que seus vizinhos sul-americanos. A instituição Peru-2021 apresenta-se como o "Portal de Responsabilidade Social do Peru", incentivando uma visão mais sustentável por parte das empresas peruanas através do acompanhamento dos modelos de negócio de vários setores, inclusive o de mineração. Atualmente, o Peru-2021 tem dezenas de grandes empresas apoiando seus projetos, tomando a vanguarda do movimento pró-responsabilidade social corporativa em terras peruanas.

4.4 PAÍSES DA ÁFRICA

O continente africano, por ser muito diversificado em sua matriz de riquezas naturais, apresenta um padrão geral de dependência da pauta exportadora em relação ao mercado externo - principalmente no que tange aos recursos minerais e petrolíferos. Assim, para mitigar o impacto que a extração dessas commodities representa para o meio ambiente, diversas companhias - nacionais e multinacionais - têm se comprometido com a expansão de medidas de Responsabilidade Social Corporativa, com vistas a promover um desenvolvimento sustentável, economicamente viável e equilibrado no continente (Ekhator 2014).

A **República de Angola** é o segundo país exportador de petróleo da África subsaariana e o quinto produtor mundial de diamantes. Por possuir forte presença de empresas multinacionais, o país é comumente palco de discussões que fomentam o modelo de governança corporativa e de responsabi-

lidade social no âmbito da iniciativa privada (Machado 2013). Nesse sentido, há também preocupação com a questão da extração mineral, que representa sérias ameaças à preservação dos solos a partir da exploração de diamantes (UNEP 2008). Como apontado no Relatório do Estado Geral do Ambiente em Angola, "o governo encoraja empresas estrangeiras a participarem em empreendimentos de capitais mistos ou acordos de partilha da produção no setor mineiro" (MINUA 2006, 17). Isso mostra uma tendência da dominação da iniciativa privada nos assuntos extrativos, o que pode vir a encorajar cada vez mais medidas de RSC no país, que já é considerado um exemplo regional na aplicação de medidas de proteção ao meio ambiente.

A **República Democrática do Congo** é rica em reservas de minérios e diamantes, sendo que o país possui 64% das reservas mundiais de coltan[18]. Levando em conta que investimentos estrangeiros diretos representam cerca de 39% do PIB congolês (The World Bank 2016c), é importante notar que alianças entre governo e entidades privadas internacionais são fundamentais para a promoção de melhoras no quadro socioambiental do país, dado que a exploração mineral tem levado à destruição das florestas congolesas (CBFP 2016). Foi nesse contexto que se fundou a Parceria pela Floresta da Bacia do Congo, uma iniciativa que abarca governos, entidades internacionais, centros de pesquisa, empresas e organizações não governamentais que buscam mitigar os impactos da depredação ambiental (CBFP 2016). Assim, observa-se que práticas de RSC já são uma realidade no país, dado que essa parceria demonstra o empenho tanto da iniciativa pública quanto da privada pela preservação da biodiversidade na região (CBFP 2005).

A **República da Costa do Marfim**, em aspectos econômicos, é fortemente dependente do setor agrícola – o país é o maior produtor e exportador de cacau do mundo, e configura-se como um dos principais produtores de café –, o que o torna suscetível às flutuações dos preços dessas commodities no mercado internacional (AICEP 2014). Apesar de ser ainda um pequeno produtor quando em comparação com os demais países africanos, a Costa do Marfim também produz petróleo e ouro, que mantêm a importância estratégica do país e tornam-no um elemento chave na luta pelo controle dos recursos naturais na região (Monteiro 2012). No que tange ao meio ambiente, vale notar que, desde 1990, têm crescido as áreas protegidas no país – elas atingiram cerca de 23% da superfície total em 2014 –, o que demonstra uma preocupação crescente com a preservação dos recursos naturais e da

18 Mistura de minerais usada, principalmente, na produção de eletrônicos portáteis (Luz 2014).

biodiversidade, abrindo margem para iniciativas de RSC que auxiliem neste sentido (The World Bank 2016c).

A **República de Gana** é produtora de petróleo e ouro, estando entre os cinco países africanos que mais exploram este minério (Africa Progress Panel 2013). Além disso, no país há iniciativas contra a depredação de seus conjuntos florestais, possuindo destaque o caso da Floresta de Atewa, um ecossistema de grande importância hidrológica que está sujeito aos efeitos degradantes da mineração e da expansão da fronteira agrícola (A Rocha International 2015). Nesse sentido, foi fundado o Programa de Ação de Conservação Crítica de Atewa (ACCAP), financiado por diversas agências que apoiam ações de proteção e conservação da Floresta. Ademais, o próprio Estado ganês se mostra engajado na luta contra a depredação ambiental, através da criação de projetos como o Programa de Governança Ambiental e Recursos Naturais, que busca implementar políticas relacionadas à proteção do meio ambiente e ao controle dos setores extrativos que ameaçam a flora e fauna do país (The Forestry Comission of Ghana 2010).

A **República da Libéria** é economicamente dependente do setor agrícola, e seus principais produtos de exportação são a borracha e os minérios de ferro, que representam cerca de 30% de suas exportações (MRE 2012). O país é extremamente rico em florestas, possuindo, no entanto, áreas de cultivo de borracha que têm causado o empobrecimento do solo (UNEP 2008). A expansão da fronteira agrícola – dada pela dependência da economia em relação ao setor primário – e as queimadas também contribuem para a degradação do solo, ao passo que a extração mineral tem acentuado o processo de erosão da terra e de poluição da água (UNEP 2008). Assim, têm crescido os esforços por parte do governo na preservação dos recursos naturais do país e no desenvolvimento de uma atividade econômica menos prejudicial ao meio ambiente (CBD 2014). Vale notar também que a RSC tem recebido cada vez mais destaque, principalmente a partir da criação do Fórum de Responsabilidade Corporativa da Libéria, que atualmente possui cerca de 37 membros engajados na capacitação de empresas para a promoção de iniciativas de RSC (Popp 2013).

A **República Federal da Nigéria** é o principal produtor de petróleo no continente africano, sendo que 90% de sua receita nacional deriva da extração dessa commoditie. A produção petrolífera é a principal responsável pela poluição do ar e da água na região, e o Delta do Niger, graças à exploração desenfreada de hidrocarbonetos, tornou-se uma área de desastres ambientais (Africa Progress Panel 2013). Estima-se que cerca de 550 milhões de galões de petróleo permearam os ecossistemas do Delta durante 50 anos

de produção e extração contínua, e, mesmo com as políticas de RSC implementadas pelas companhias situadas na região, o quadro não tem obtido melhoras consideráveis (Africa Progress Panel 2013). Na região de Zamfara, observa-se que a exposição dos trabalhadores a elementos perigosos durante a extração de minérios – principalmente de ouro – é responsável pela morte de muitos deles (Africa Progress Panel 2013). Nesse sentido, em 2007 foi estabelecido o *Nigerian Mines and Mining Act,* que incluía obrigações ambientais para as empresas que desejassem obter o direito à extração de minérios no país. A partir dele, foi possível mapear as práticas extrativas e obter maior controle sobre este setor, inclusive servindo de exemplo para a produção de petróleo e gás no país (Adefulu 2010)

A **República de Ruanda** é um país em que 90% da população se dedica à agricultura de subsistência e à extração mineral – que compõe uma boa parte da pauta exportadora do país. O salto de crescimento observado nos últimos anos foi possibilitado pelo incremento na taxa de exportações (The Observatory of Economic Complexity 2014) aliado à promoção de políticas de Estado que visavam à assistência das famílias pobres e dos sobreviventes ao genocídio ocorrido no país em 1994. Nessa nova fase da política econômica de Ruanda, o governo busca atrair cada vez mais investimentos externos (NYT 2014), que podem ajudar na promoção de políticas de RSC de médio a longo prazo. A privatização das empresas nacionais e a melhora na infraestrutura do país (promovida através de investimentos do Estado) tendem a confirmar essa tendência, dado que facilitam a concretização de negócios tanto internacionais quanto nacionais (Envolverde 2014). No que tange à questão do meio-ambiente em específico, vale ressaltar que a Ruanda se compromete com a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sustentados pela ONU, buscando aplicar um ritmo de desenvolvimento sustentável ao país até 2020 (UNEP 2011).

A **República da Serra Leoa** destaca-se pela produção de minérios e exporta, principalmente, ferro (68% do total de exportações), estanho (11%) e diamantes (8%) (The Observatory of Economic Complexity 2014). O aumento na demanda por recursos minerais leva a extração dessas commodities a áreas antes não exploradas, fazendo com que mais de 80% do território esteja sob concessão de empresas extrativas – que muitas vezes coincidem com as áreas sob proteção ambiental (Africa Progress Panel 2013). Da perspectiva empresarial, "a redução ou eliminação de impactos ambientais adversos pode até mesmo diminuir os custos de negócios e criar oportunidades para relações frutíferas com as comunidades locais" (Africa Progress Panel 2013, 33)[19]. É nesse sentido que surgem as iniciativas de RSC em Serra Leoa,

que, para Nwagbara e Kamara (2015), só atingirão os resultados desejados quando as lideranças políticas regionais puderem fornecer um ambiente favorável a essas práticas – através da redução da pobreza e da melhora nas condições de vida das comunidades locais.

A **República do Sudão** perdeu cerca de ¾ da sua capacidade de produção petrolífera em 2011, com a secessão do Sudão do Sul. O choque gerou uma crise econômica que ainda surte efeito no país, que por sua vez procura variar sua matriz de produção através de investimentos na extração de ouro (CIA 2016). No que tange à produção de petróleo, vale notar que um dos maiores desafios encontrados é o descarte da água produzida pela sua extração, que é fortemente contaminada com hidrocarbonetos, não podendo se misturar com a água dos rios e lagos (Africa Progress Panel 2013)[20]. Apesar deste quadro de crise econômica e ambiental, não há preocupação por parte dos *policymakers* e do público em relação à sua superação (Moghraby s.d.). Assim, fortalecer a governança ambiental é um ponto importante para a solução desses problemas, que, necessariamente, passa pela adesão às iniciativas de RSC, a fim de guiar as ações do setor privado em direção a melhoras substanciais na situação socioeconômica e ambiental do país (UNEP 2012).

Apesar deste quadro de crise econômica e ambiental, não há preocupação por parte dos *policymakers* e do público em relação à superação desta (Moghraby s.d.). A visão limitada acerca do assunto e a negligência com os impactos das políticas agrícolas – supostamente modernizadoras, mas que têm se expandido sem uma direção ou proposta de planejamento – contribuem para o quadro de problemas ambientais (Moghraby s.d.). Fortalecer a governança ambiental é um ponto importante para a evolução necessária ao Sudão, que necessariamente passa pela adesão às iniciativas de RSC, a fim de guiar as ações do setor privado em direção a melhoras substanciais na situação social, econômica e ambiental do país (UNEP 2012).

4.5 PAÍSES DA EUROPA, AMÉRICA DO NORTE E OCEANIA

Os países da União Europeia e da América do Norte são, sobretudo, exportadores de capital, uma vez que grandes empresas dos setores de mi-

19 Tradução do original: "the reduction or elimination of adverse environmental impacts can actually lower the costs of doing business and create opportunities for fruitful relationships with local communities".

20 O campo petrolífero de Heglig, localizado perto da fronteira com o Sudão do Sul, gera mais de 10 milhões de metros cúbicos de água poluída anualmente, o que contribui para gerar ainda mais tensões entre os países (AfricaProgressPanel 2013).

neração e de petróleo e gás estão sediadas nessas regiões. Especificamente em relação ao quadro institucional europeu, o conceito e a prática de responsabilidade social corporativa têm recebido progressiva atenção – há, por exemplo, diretrizes da Comissão Europeia sobre o tema – pelo que se pode dizer que a UE tem posição de vanguarda em relação à RSC.

São vários os fatos que ajudam a ilustrar a importância do **Canadá** na indústria global de mineração: o país é a terceira maior fonte de capital para o setor, atrás apenas de Reino Unido e Austrália, e a maioria das principais empresas de mineração do mundo estão listadas na Bolsa de Valores de Toronto (Dashwood 2014). Além disso, o próprio Canadá é rico em recursos naturais (Mining Association of Canada 2015). Colocado de outro modo, empresas baseadas no Canadá desempenham um papel-chave na exploração de recursos naturais, seja por sua atuação no próprio país ou por sua expressiva atuação ao redor do globo.

Em relação à Responsabilidade Social Corporativa, o governo do Canadá tem posição de vanguarda: ele reconhece que a atuação de empresas de mineração canadenses ao redor do globo representa potencial para "exploração responsável de recursos"(Canadá 2015, 3) e, por essa razão, é pioneiro na adoção de incentivos ao desenvolvimento da RSC. Em 2009, o Canadá publicou o relatório oficial "*Building the Canadian Advantage: A Corporate Social Responsibility Strategy for the Canadian Extractive Sector Abroad*", no qual apresentou suas diretrizes de RSC e se comprometeu a adotar medidas para fomentar a RSC entre empresas canadenses. Em 2014, o relatório foi atualizado e republicado sob o título "*Doing Business the Canadian Way: Advancing Corporate Social Responsibility in Canada's Extractive Sector Abroad*".

Os **Estados Unidos da América** têm decrescido sua indústria mineradora nos últimos anos. O setor é composto principalmente pelo extrativismo de carvão e ferro, muito embora tenha valores relevantes de extração de vários outros minérios. Diferentemente da maior parte do mundo, o país norte-americano tem encontrado cada vez mais regulações para impedirem o avanço da indústria de mineração (IISD 2002), principalmente com as políticas aplicadas pelo presidente Barack Obama para reduzir a poluição causada pelas indústrias de carvão e termoelétricas.

Na **República da Finlândia,** a mineração é uma das principais indústrias nacionais há séculos. Desde 1540, pode-se traçar a importância da mineração – principalmente de ferro, mas também de outros metais como níquel, cobre e apatitas – até os anos atuais. Desde a virada do milênio, entretanto, o setor de mineração finlandês está em processo de modificação de

sua estrutura: antes dominada por empresas estatais ou com sede no seu território, agora está sendo repleta de empresas estrangeiras, mostrando uma liberalização da economia do governo nórdico (Publication 2013). Como parte dessa política de privatização e tendo um dos mercados mais competitivos do mundo, o cenário da república finlandesa se mostra um dos mais propícios para as RSCs. Sendo um país com altos níveis de educação, a população tende a cobrar de suas empresas laços progressistas com o ambiente e com a sociedade, o que tem sido bem correspondido (Visser e Tollhurst 2010).

Após anos focando-se em outros setores, a **República Francesa** pretende retornar ao protagonismo na mineração internacional, assim como fora no início do século XIX. Para isso, François Hollande tem planos de investir em uma empresa estatal e melhor aproveitar suas reservas naturais, principalmente suas reservas de ferro, bem como extrair minérios da África sub-sahaariana (Marsh 2014).

A França demonstra interesse na discussão de RSC. Diferentemente das grandes economias ocidentais, o país ainda tem, em sua maioria, empresas públicas - e não privadas -, tendo o setor público uma noção diferente de RSC. O papel desta tem trazido bastante repercussão, visto a legitimidade que traz ao conceito e devido à dinâmica estatal ser uma novidade na aplicação da responsabilidade corporativa (Antal e Sobczak 2007).

Um dos mais ativos Estados nas discussões internacionais sobre RSCs, o **Reino da Noruega** tem se mostrado muito interessado no desenvolvimento do conceito. Em 2012, sediou a Conferência de Oslo sobre Responsabilidade Social Corporativa e, junto com representantes de outros governos, tentou estabelecer diretrizes gerais para uma maior regulação (Global Reporting 2013). Em relação às indústrias extrativas, algumas das regiões administrativas norueguesas tem na mineração seu produto mais forte. Uma das discussões que surgiu durante a Conferência de Oslo dizia respeito ao despejo de materiais residuais da mineração e das indústrias extrativas, ao que a associação de nome Indústria Mineral Norueguesa (*Norwegian Mineral Industry*) disse que esse escoamento era feito no mar, mas seguindo as diretrizes das "melhoras práticas" (*bestpractices*) e de acordo com a regulamentação nacional (Bergindustri 2016).

Por mais que os **Países Baixos** não tenham um território rico em minérios, sua nação é a sede da Royal Dutch Shell, uma das maiores empresas do mundo e a empresa extrativa de maior receita mundial (Fortune 2014). Muito embora seu envolvimento direto com as indústrias extrativas termine aí, suas empresas tomaram a vanguarda do movimento pró-RSC. Em

2013, as empresas dos Países Baixos continham índices de RSC superiores aos do resto da Europa (Quinn 2013), com um crescimento contínuo de atividades envolvendo a sociedade.

Dentro do seu país, a maior instituição envolvendo a responsabilidade social corporativa é a "CSR Netherlands", um centro de excelência para companhias holandesas que almejam um aumento do seu nível de interação com a sociedade. Mais de 2000 companhias estão afiliadas em sua "network", tornando a nação um dos maiores centros de avanço para o campo das RSC (CSR Netherlands 2016) da mesma forma que já é para a política ambiental, com medidas progressistas e ambiciosas.

A importância da **Papua-Nova Guiné** para deflagrar a discussão sobre a responsabilidade ambiental da indústria mineradora é inversamente proporcional à sua modesta extensão territorial. Durante mais de uma década, milhões de toneladas de rejeitos da extração de minério e cobre na Mina Ok Tedi – que, sozinha, chegou a representar cerca de 20% das exportações do país – foram despejadas no rio de mesmo nome(Burton 1999). O prejuízo ambiental decorrente disso foi objeto de inúmeros conflitos judiciais entre as comunidades diretamente afetadas e a anglo-australiana BHP Billiton, operadora da mina, e entre esta e o governo local. Em 2001, a BHP Billiton fez um acordo com o governo, retirou-se do investimento e transferiu suas ações para um fundo destinado à promoção do desenvolvimento sustentável na Papua-Nova Guiné (*PNG Sustainable Development Program Limited*) (BHP Billiton 2002). A Mina Ok Tedi passou por transformações na gestão de resíduos e continua suas operações até o momento presente, mas os danos ao ambiente não foram desfeitos – não surpreende, portanto, que o caso seja um dos paradigmas na discussão sobre responsabilidade da indústria mineradora por danos ao meio ambiente e sobre o papel do Estado na regulação dessa atividade.

Somente no ano de 2014, o **Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte** obteve mais de US$31 bilhões em mineração(Department for Communities and Local Government 2016), exportando quase U$$40 bilhões de ouro no mesmo ano (OEC 2016). Sendo um dos maiores mineradores do mundo, o Reino Unido passou por um acontecimento curioso em 2015: o país que originou o uso de carvão para energia nas indústrias fechou sua última mina de carvão em dezembro, pondo fim a séculos de extração do minério no país.

Em relação à Responsabilidade Social Corporativa, o Reino Unido tem sua própria estrutura profissional interna, de nome "ICRS" (Instituto de Responsabilidade Corporativa e Sustentabilidade), que oferece suporte às

mais variadas empresas e aos profissionais que desejam aumentar sua sustentabilidade e sua relação com a sociedade.

Talvez a nação com maior histórico na agenda ambiental, o **Reino da Suécia** foi o vanguardista em relação a políticas de sustentabilidade, sendo o primeiro a sediar uma conferência do tópico em 1972. O governo tornou pública, em 2013, sua proposta de abordagem em relação a recursos minerais, explicando o passo a passo desta para os próximos anos (Swedish Ministry of Enterprise 2013).

A indústria mineradora sueca é uma das mais tecnológicas do mundo, sendo uma das primeiras a utilizar processos sustentáveis na extração de minerais (Akesson 2016). Em 2011, o governo sueco ofereceu total deslocamento para uma cidade de 22.000 habitantes que residia sobre uma jazida de ferro muito valiosa, transportando inclusive suas construções históricas e residências – obtendo o apoio, assim, da população local e da mídia internacional.

4.6 PAÍSES DO ORIENTE MÉDIO E DA ÁSIA

Há países nos quais a exploração de recursos naturais, em geral feita por companhias estrangeiras, tem muita relevância econômica e há países que detêm reservas significativas, mas inexploradas. De modo geral, nesses países é forte a associação entre recursos naturais e desenvolvimento econômico, atual ou futuro, e a noção de RSC ainda não é amplamente difundida – nem entre empresários, nem entre os governos – sendo poucas as iniciativas governamentais voltadas à promoção de desenvolvimento sustentável nos setores de mineração e de petróleo e gás.

A **República Islâmica do Afeganistão** detém reservas de vários recursos naturais, dentre as quais se destacam as de cobre, ferro e metais importantes à indústria de tecnologia, como o lítio (Risen 2010). Por sua instável condição política, entretanto, a maior parte dos recursos naturais do país permanece inexplorada, o que explica a modesta contribuição desse produto às exportações do Afeganistão até o momento: menos de 1% do total de exportações (Organização Mundial do Comércio 2015).

Recentemente, o Afeganistão começou a regular o setor de mineração - foram formuladas as diretrizes da Política Nacional de Mineração (República Islâmica do Afeganistão s.d.) e, em 2010, foi editada uma Lei de Mineração, posteriormente revisada em 2014 (República Islâmica do Afeganistão 2014). Apesar disso, indícios sugerem que as autoridades governamentais não têm obtido sucesso na efetiva regulamentação e no monitoramento desse setor

(Noorami 2015), que é controlado por investidores estrangeiros.

A principal economia do Oriente Médio, a do **Reino da Arábia Saudita,** é dependente da exploração de petróleo, que responde por cerca de 70% do total de receitas do governo. A representatividade econômica da mineração para a Arábia Saudita é menos expressiva, mas as reservas que o país possui de ouro, fosfatos e bauxita são extensas, e há intenção de transformar a nascente indústria de mineração no terceiro pilar da economia saudita, junto do petróleo e dos petroquímicos (U.S-Saudi Arabian Business Council s.d.).

Em termos regulatórios, o país editou em 2004 um Código de Mineração com o propósito de atrair investimento privado no setor – para tanto, previu uma série de benefícios às empresas, como isenção do pagamento de *royalties* e descontos tributários(U.S-Saudi Arabian Business Council s.d.). No mesmo ano, o governo deu início à reestruturação da Companhia de Mineração da Arábia Saudita (Ma'aden), que hoje é uma sociedade de economia mista (50% das ações são detidas pelo governo; 50% são listadas na Bolsa de Valores). Por fim, apesar de a Arábia Saudita ser uma economia dinâmica, há que se sublinhar que a noção de RSC ainda é pouco conhecida no meio político e empresarial local (Ali e Al-Aali 2012).

A mineração no **Reino do Camboja** é uma atividade relativamente inexplorada, mas promissora: sabe-se que nele há reservas de ouro, cobre e ferro, entre outros minerais. Nesse contexto, em 2001, foi promulgada legislação sobre exploração de recursos naturais com o objetivo de atrair investimentos de empresas nacionais e estrangeiras para o país (Vichett 2013).

A atração de investimentos para o setor, diga-se de passagem, é um objetivo de longa data do governo (Browne, Franks e Kendall 2011), uma vez que entre a classe dirigente prevalece a percepção de que a mineração pode ser um meio para alavancar o desenvolvimento da economia nacional. Talvez justamente porque o setor de mineração esteja em sua fase inicial no país, inexistem iniciativas governamentais voltadas à promoção da responsabilidade social corporativa entre as empresas que atuam na extração de recursos naturais.

A **República Popular da China** não apenas é líder mundial na produção de carvão, ouro e vários metais terrosos raros, como é a principal consumidora de vários minérios, como o de ferro (PricewaterhouseCoopers 2012). No que se refere à noção de Responsabilidade Social Corporativa, sabe-se que ela apenas recentemente – isto é, nos últimos dez anos – começou a emergir na China, e de modo tímido, por meio de iniciativas de alguns

grupos empresariais locais e governamentais (Lin 2010). Colocado de outro modo, o desenvolvimento de um ambiente favorável à RSC ainda está em sua fase inicial.

Por fim, cabe realçar que o acumulado de política externa da China em negociações ambientais indica postura recalcitrante à adoção de compromissos pouco flexíveis que possam, de algum modo, implicar alterações na política nacional de desenvolvimento econômico (Tian 2009).

A segunda maior economia do Oriente Médio, os **Emirados Árabes Unidos**, tem na exportação de petróleo a sua principal fonte de receita (Organização dos Países Exportadores de Petróleo s.d.). Recursos minerais, por outro lado, ocorrem em menor escala – até o momento, apenas pequenos depósitos de cobre e manganês foram identificados (DLA Piper 2012).

Cabe destacar que o rápido crescimento econômico dos Emirados Árabes Unidos ocasionou significativos impactos ambientais no país. Aliado a isso, sabe-se que, no meio político e empresarial nacional, a noção de Responsabilidade Social Corporativa, apesar de conhecida, ainda é incipiente na prática (Sajadifar 2013).

Com o recente levantamento das sanções econômicas impostas pelas Nações Unidas ao **Irã** (Zanella 2016), pairam incertezas – além de muito interesse – sobre como será feito o desenvolvimento dos setores de mineração e de óleo e gás, uma vez que o Irã possui extensas reservas não apenas de petróleo, mas também de zinco, cobre e minério de ferro. Até o presente momento, ambos os setores são controlados pelo Estado (Hannam&Partners 2015). O ambiente regulatório em relação à responsabilidade ambiental das empresas com atuação no setor extrativo ainda é incipiente.

A economia do **Iraque** depende da exportação de petróleo, fonte de 90% das receitas do governo. A exploração desse recurso é feita majoritariamente por investidores estrangeiros, especialmente americanos (ExxonMobil), holandeses (Shell), franceses (Total) e britânicos (BP) (DLA Piper 2012). Devido à estrutura governamental fragilizada do país, até o momento inexistem incentivos locais à disseminação e consolidação de práticas de responsabilidade social corporativa em relação ao meio ambiente.

A **Índia** possui grandes reservas de minério de ferro, bauxita e carvão (Tata Energy Research Institute 2002). Apesar de o setor ser consolidado e importante à economia do país (cerca de 5% do PIB), sua permeabilidade ao capital estrangeiro é baixa, devido a restrições impostas pela legislação local (Mehta 2002). A maioria das empresas operando no setor é sediada na própria Índia ou na capital do país com o qual a Índia teve laços coloniais, Londres.

Não são poucos os problemas ambientais associados à mineração que a Índia enfrentou e ainda enfrenta – o caso envolvendo a mineradora estatal Kudremukh, que extraia minério de ferro em uma lavra a céu aberto, situada dentro de um parque nacional de preservação ambiental, na década de 1990, é um dos mais emblemáticos. Além dos problemas associados a minas em operação, um dos grandes desafios da Índia é a destinação de minas nas quais as atividades já foram encerradas – estima-se que há mais de quinhentas minas abandonadas no país, cobrindo uma área de cerca de 1800 hectares (Mehta 2002).

A **Indonésia** é líder na exportação mundial de carvão. Além disso, figura dentre os principais exportadores de estanho, cobre e níquel. A representatividade do setor na economia nacional também é expressiva: cerca de 10% do PIB (Devi e Prayogo 2014). Há tanto empresas nacionais, estatais e privadas, quanto estrangeiras atuando no setor.

No que se refere a práticas de RSC em relação ao meio ambiente, a maior parte das ações das empresas são desenvolvidas na forma de caridade e filantropia, e não de modo sistemático. Isto é, há crescente influência internacional sobre o ambiente regulatório na Indonésia, mas a noção e a prática de RSC ainda não se consolidou no país (Devi e Prayogo 2014).

A **Jordânia** possui grandes reservas de fosfato e potássio, além de urânio e óleo de xisto. A regulamentação do setor de mineração é antiga, de 1966 (DLA Piper 2012). Como ocorre em outros países da região, há consciência entre as classes política e empresarial sobre o que é Responsabilidade Social Corporativa, e há até mesmo algumas companhias com práticas de RSC, mas inexiste uma abordagem sistemática no país voltada à disseminação e consolidação de práticas de responsabilidade social corporativa em relação ao meio ambiente.

O **Paquistão** possui significativas reservas de gás natural, petróleo, carvão, cobre e ouro, entre outros, as quais permanecem inexploradas. Tal é a importância dessas reservas para o desenvolvimento econômico do país, que na estrutura institucional do Paquistão há, inclusive, um Ministério de Petróleo e Recursos Naturais. Na agenda política, medidas para atrair investimentos no setor de petróleo e gás ganham muitos adeptos e têm avançado (USGS, 2012). Em 2014, por exemplo, o Paquistão concedeu cinquenta blocos de exploração de petróleo e gás a oito companhias, locais e estrangeiras (MPNR, 2014). Quanto à RSC, um mapeamento das práticas no país afirmou que "o estado da RSC no Paquistão está ainda em sua infância" (Waheed, 2005).

Para a **Rússia**, hidrocarbonetos e minerais correspondem a mais de

dois terços do total de exportações do país (Organização Mundial do Comércio 2015) e a representatividade da Rússia na mineração mundial é impressionante: há estimativas de que o país responde por cerca de 14% do total de minério extraído no mundo (King&Spalding 2012).

A exploração de recursos naturais é realizada tanto por empresas com participação do Estado, como a Gazprom, quanto por companhias russas de capital aberto, como a Companhia de Carvão da Sibéria. Essa característica faz com que a Rússia ocupe uma posição atípica: além de ter importantes reservas de recursos naturais, é sede de – quando não acionista em – grandes empresas do setor. Apesar de haver estudos que indicam que práticas de RSC se desenvolveram entre empresas privadas com atuação na Rússia na última década (Glebova, et al. 2013), inexiste posição oficial do governo quanto à RSC, em especial quanto ao papel do Estado na criação de ambiente favorável à RSC.

5 QUESTÕES A PONDERAR

1. Quais as diretrizes e as ações prioritárias em agenda uma multilateral que visa ao desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável?

2. Como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 podem ser relacionados à discussão sobre a dimensão ambiental da responsabilidade social corporativa?

3. Quais ações de curto, médio e longo alcance os estados podem tomar, no âmbito intergovernamental, para reforçar a prática de responsabilidade social corporativa em relação ao meio ambiente?

4. É possível formar consenso em torno de uma definição de responsabilidade social corporativa ou esta noção depende de fatores culturais e do contexto político doméstico de cada país?

5. Países de menor desenvolvimento relativo têm limitações e/ou necessidades especiais em relação à promoção de responsabilidade social corporativa na dimensão ambiental?

6. Há particularidades no setor de exploração de recursos naturais que devem ser levadas em consideração nas deliberações da ANUMA? Se sim, quais?

REFERÊNCIAS

A Rocha International. "Protegendo a Floresta de Atewa." A *Rocha*. 2015. http://www.arocha.org/pt/projects/protegendo-a-floresta-de-atewa/ (accessed Junho 6, 2016).

Adefulu, Adeoye. "Nigeria: An Overview Of The Nigerian Minerals And Mining Act 2007." *Mondaq*. Março 17, 2010. http://www.mondaq.com/Nigeria/x/95916/Mining/An+Overview+Of+The+Nigerian+Minerals+And+Mining+Act+2007 (accessed Junho 6, 2016).

ADVFN. "Exportações Brasileiras em Janeiro de 2015." *ADVFN Brasil*. 2015. http://br.advfn.com/indicadores/balanca-comercial/brasil/2015/01/exportacao (accessed Junho 6, 2016).

Africa Progress Panel. "Equity in Extractives: Stewarding Africa's natural resources for all." Africa Progress Report, 2013.

Agência Brasil. "Rompimento de barragem da Samarco completa 3 meses sem punição para culpados." *G1*. Fevereiro 5, 2016. http://odia.ig.com.br/noticia/brasil/2016-02-05/rompimento-de-barragem-da-samarco-completa-3-meses-sem-punicao-para-culpados.html (accessed Junho 6, 2016).

AICEP. *Mercados - Informação Global: Costa do Marfim*. Ficha de Mercado, Lisboa: Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), 2014.

Akesson, Tommie. *SWEDISH MINING*. 2016. http://www.business-sweden.se/en/swedish-mining/ (accessed 06 08, 2016).

Ali, Abas J., e Abdulrahman Al-Aali. "Corporate Social Responsibility in Saudi Arabia." *Middle East Policy* XIX, nº 4 (2012): 40-53.

Antal, Ariane Berthoin, and André Sobczak. " Corporate social responsibility in France: A mix of." *Business and Society, SAGE Publications*, 2007: 9-32.

Baker Institute. *The Changing Role of National Oil Companies (NOCs) in International Energy Markets*. Rice University: Houston, 2007.

Bergindustri, Norsk. *Norsk Bergindustri*. 2016. http://www.norskbergindustri.no/English (accessed 07 13, 2016).

BHP Billiton. *BHP Billiton Withdraws from Ok Tedi Copper Mine and Establishes Development Fund for Benefit of Papua New Guinea People*.02 de fevereiro de 2002. http://www.bhpbilliton.com/investors/news/bhp-billiton-withdraws-from-ok-tedi-copper-mine-and-establishes-development-fund-for-benefit-of-papua-new-guinea (acesso em 03 de junho de 2016).

Browne, Warwik, Daniel Franks, and Glenn Kendall. *The Foundations for Responsible Mining in Cambodia - Suggested Approaches*. Policy Brief, United Nations Development Programme Cambodia, 2011.

Brundtland, Gro Harlem. "Our Common Future." Ambiental, 1987.

Burton, Bob. "BHP admits Ok Tedi mine is environmental disaster." *Asia Times Online*, 12 de agosto de 1999.

Canadá. *Doing Business the Canadian Way: Advancing Corporate Social Responsibility in Canada's Extractive Sector Abroad*. Relatório, Governo do Canadá, 2015.

Carroll, Archie B. "Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Concept." *Business & Society* 38, no. 3 (1999): 268-295.

CBD. "Fifth National Report of Liberia to the Convention on Biological Diversity." *Convention on Biological Diversity* (CBD). Monróvia, 2014. 1-94.

CBFP. "Cooperation Framework for Members of the Congo Basin Forest Partnership." *Brazzaville Summit*. Brazzaville, 2005. 2.

—. "The Congo Basin Forest Partnership." *Congo Basin Forest Partnership*. 2016. http://pfbc-cbfp.org/partnership.html (accessed Junho 6, 2016).

CIA. *The World Factbook*. Central Intelligence Agency, 2016.

CIEL, Center for International Environment Law. *Towards a new Paradigm of Environmental Justice and the National Interests of Indonesia*. Geneva: CIEL, 2002.

Cochilco, Comisión Chilena del Cobre. "ANUARIO DE ESTADÍSTICAS DEL COBRE Y OTROS MINERALES ." Santiago de Chile, 2014.

Commission of the European Communities. *Green Paper - Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*.COM(2001) 366 Final, Bruxelas: União Europeia, 2001.

CSR Netherlands. CSR *Netherlands*. 2016. http://mvonederland.nl/csr-netherlands (accessed 06 08, 2016).

Dahlsrud, Alexander. "How Corporate Social Responsibility is Defined: an Analysis of 37 Definitions." *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 15, no. 1 (2006): 1-13.

Dashwood, Hevina S. *The Rise of Global Corporate Social Responsibility: Mining and the Spread of Global Norms*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Delloite. "Mining industry in Mexico." Vancouver, 2012.

Department for Communities and Local Government. "Mineral extraction in Great Britain 2014." London, 2016.

Devi, Bernardetta, e Dody Prayogo. *Mining and Development in Indonesia: An Overview of the Regulatory Framework and Policies*. Action Research Report, International Mining for Development Centre, 2014.

DLA Piper. *Mining in Africa and the Middle East: A Legal Overview*. DLA Piper, 2012.

Dobers, Peter, e Minna Halme. "Corporate Social Responsibility and Developing Countries." *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 16 (2009): 237-249.

Drexhage, John, e Deborah Murphy. "Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012." New York: High Level Panel on Sustainability, 19 de Setembro de 2010.

Dudovskyi, John. *British Petroleum (BP) and CSR*. Research Methodology. July 12, 2012. http://research-methodology.net/british-petroleum-bp-and-csr/ (accessed 07 11,2016.

Duverger, Maurice. *As Modernas Tecnodemocracias*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

E&P Forum & UNEP. E*nvironmental management in oil and gas exploration and production*. Relatório Técnico, Oxford: Joint E&P Forum/UNEP Technical Publication, 1997.

Ekhator, Eghosa Osa. *Corporate Social Responsibility and Chinese Oil Multinationals in the Oil and Gas Industry of Nigeria: An Appraisal*. Cea Cadernos De Estudos Africanos, no. 28 (2014): 119-40

Envolverde. "Vinte anos após o genocídio, Ruanda impulsiona economia com reconciliação." *Envolverde*. Março 31, 2014. http://www.envolverde.com.br/ips/inter-press-service-reportagens/vinte-anos-apos-o-genocidio-ruanda-impulsiona-economia-com-reconciliacao/ (accessed Junho 6, 2016).

European Commission. *A renewed strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*. COM(2011) 681 final, Bruxelles: European Union, 2011.

Fortune, The. "Global 500." *Fortune*. 2014. http://fortune.com/global500/ (accessed 07 13, 2016).

Founex, The Founex Comission on Development and Environment. *Relatório de Founex so-*

bre Desenvolvimento e o Meio Ambiente. Ambiental, New York: ONU Headquarters, 1971.

Fox, Tom, Halina Ward, e Bruce Howard. *Public Sector Roles in Strenghtening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study*. Relatório, Washington: International Institute for Environment and Development e Banco Mundial, 2002.

Frankel, Jeffrey A. *The Natural Resource Curse: A Survey*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2010.

Glebova, Irina, Dmitry Rodnyansk, Ruslan Sadyrtdinov, Rezeda Khabibrakhmanova, and Yana Yasnitskaya. "Evaluation of Corporate Social Responsibility of Russian Companies Based on Nonfinancial Reporting." *Middle-East Journal of Scientific Research* 13 (2013): 143-148.

Global Reporting. *Global Reporting*. 06 12, 2013. https://www.globalreporting.org/information/news-and-press-center/Pages/Regulating-for-a-more-sustainable-future-New-Norwegian-CSR-regulation-entered-into-force.aspx (accessed 07 13, 2016).

Goldemberg, José. "Uma avaliação da Rio+20: sucesso ou fracasso?" *Envolverde*. 06 16, 2012. http://www.envolverde.com.br/ips/inter-press-service-reportagens/uma-avaliacao-da-rio-20-sucesso-ou-fracasso/ (accessed 05 06, 2016).

Goldsmith, Edward, e Robert Allen. "Blueprint for Survival." *The Ecologist*, 1972: vol. 2.

Greenpeace. *About Greenpeace*. 2016. http://www.greenpeace.org/international/en/about/ (accessed 06 08, 2016).

Hannam&Partners. "The mining industry in Iran." Apresentação de PowerPoint, 2015.

ICMM. "10 Princípios para o desempenho no campo do desenvolvimento sustentável." Guia de princípios, 2003.

—. "Sobre o ICMM." *International Council on Mining and Metals* (ICMM). 2016. https://www.icmm.com/languages/portuguese (accessed Junho 6, 2016).

Ifesi, Adaeze. "Integration of EMS into national regulatory frameworks for offshore oil and gas production." *UNEP Industry and Environment*, September 2003: 89-94.

IIED. *Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development*. Relatório de Pesquisa, Londres: International Institute for Environment and Development, 2002.

IISD. *Industry in Transition: A Profile of the North American Mining Sector*. Winnipeg: Unigraphics Manitoba Ltd. , 2002.

International Council on Mining & Metals. "Planning for Integrated Mine Closure: Toolkit." Relatório, s.d.

International Council on Mining & Metals. "The role of mining in national economies." Relatório, 2012.

International Council on Mining & Metals. "Water management in mining: a selection of case studies." Relatório, 2012.

IPEA. *Diagnóstico dos Resíduos Sólidos da Atividade de Mineração de Substâncias Não Energéticas*. Relatório de Pesquisa, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

Keohane, Robert O., e Daniel G. Victor. "The Regime Complex for Climate Change." *The Harvard Project on International Climate Agreements*, January de 2010.

King&Spalding. "Overview of Russian Mining Regulation." Brochura, 2012.

Lago, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo - O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão,

2007.

Leber, Jessica. *Greenpeace Wants to Buy One Of Europe's Largest Coal Mines—And Shut It Down.* 03 11, 2015. http://www.fastcoexist.com/3053020/greenpeace-wants-buy-one-of-europes-largest-coal-mines-and-shut-it-down (accessed 06 08, 2016).

Lelé, Sharachchandra M. "Sustainable Development: a critical review." *World Development,* 1991: 607-621.

Lin, Li-Wen. "Corporate Social Responsibility in China: Window Dressing or Structural Change." *Berkeley Journal of International Law* 28, no. 1 (2010): 64-100.

Luz, Natalia da. "Recursos Minerais nos Grandes Lagos: a relação entre Angola e a República Democrática do Congo ." *Por dentro da África.* Novembro 12, 2014. http://www.pordentrodaafrica.com/meio-ambiente/recursos-minerais-nos-grandes-lagos-relacao-entre-os-vizinhos--angola-e-republica-democratica-congo (accessed Junho 6, 2016).

Machado, Leonor Sá. "Responsabilidade Social em Angola." *The Bridge Global.* Setembro 3, 2013. http://thebridgeglobal.org/blog/2013/09/03/responsabilidade-social-em-angola/ (accessed Junho 5, 2016).

Marsh, David. *France goes back to mining as source of national wealth.* 02 24, 2014. http://www.marketwatch.com/story/france-goes-back-to-mining-as-source-of-national-wealth-2014-02-24 (accessed 06 08, 2016).

Martin, Claude. "Corporate Social Responsibility, CSR - an overview." Johanesburgo, 2002.

Mazurkiewicz, Piotr. *Corporate Environmental Responsibility: Is a common CSR framework possible?* Relatório n.º 42183, Washington: Banco Mundial, 2004.

Mehta, Pradeep S. "The Indian Mining Sector: Effects on the Environment & FDI Inflowa." *OCDE CCNM Global Forum on International Investment.* Paris, fevereiro 7-8, 2002.

Mining Association of Canada. *Facts & Figures of the Canadian Mining Industry.* Ottawa: Mining Association of Canada, 2015.

MINUA. *Relatório do Estado Geral do Ambiente em Angola.* Luanda: Ministério do Urbanismo e Ambiente (MINUA), 2006.

Moghraby, Asim I El. *State of the environment in Sudan.* UNEP EIA Training Resource Manual: Case studies from developing countries, Khartoum: United Nations Environmental Programme (UNEP), n.d., 27-36.

Monteiro, Antônio. "Costa do Marfim: um caso de ameaça à estabilidade regional e à segurança internacional." *Relações Internacionais*, 2012: 217-234.

MPNR. "The Government of Pakistan on January 21st 2014 provisionally awarded 50 petroleum exploration blocks to eight companies including both local and foreign companies." *Ministry of Petroleum and Natural Resources.* janeiro 31, 2014. http://www.mpnr.gov.pk/gop/index.php?q=aHR0cDovLzE5Mi4xNjguNzAuMTM2L21wbnIvZnJtRGV0YWlscy5hc3B4P2lkPTgmYW1wO29wdD1wdWJsaWNhdGlvbnM%3D.

MRE. *Guia de Negócios: Libéria.* Guia de Negócios, Ministério das Relações Exteriores (MRE), 2012.

Nações Unidas. "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável." New York, 2015.

—. *United Nations Global Compact.* 2016. https://www.unglobalcompact.org/ (acesso em 05 de junho de 2016).

Noorami, Javed. *Afghanistan's Emerging Mining Oligarchy*. Relatório Especial, United States Institute of Peace, 2015.

NYT. "Novo modelo econômico ajuda Ruanda crescer quase 8%." *Brasil Econômico*. Abril 6, 2014. http://economia.ig.com.br/2014-04-06/novo-modelo-economico-ajuda-ruanda-crescer.html (accessed Junho 6, 2016).

Nwagbara, Uzoechi, e Henry Yamba Kamara. 2015. *Corporate Social Responsibility (CSR) Leadership And Poverty Reduction: The Case Of Nigeria And Sierra Leone*. Economic Insights – Trends And Challenges 4 (67): 21-30. http://www.upg-bulletin-se.ro/archive/2015-2/3.Nwagbara_Kamara.pdf (accessed 06 06, 2016).

OEC. "The Observatory of Economic Complexity." *The Observatory of Economic Complexity*. 2016. http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/chl/ (accessed 06 08, 2016).

ONU. *PNUD reúne especialistas para debater indústria extrativista e os Objetivos Globais da ONU*. 31 de março de 2016. https://nacoesunidas.org/pnud-reune-especialistas-para-debater-industria-extrativista-e-os-objetivos-globais-da-onu/ (acesso em 28 de abril de 2016).

Organização dos Países Exportadores de Petróleo. *UAE facts and figures*. s.d. http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/170.htm (acesso em 02 de junho de 2016).

Organização Mundial do Comércio. *WTO Statistics database*. setembro de 2015. http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language= (acesso em 01 de junho de 2016).

Oxfam. *Oxfam: What We Do*. 2016. http://www.oxfam.org.uk/what-we-do (accessed 06 08, 2016).

OXFAM. *What We Do - Mining*. 2016. https://www.oxfam.org.au/what-we-do/mining/ (accessed 06 08, 2016).

Oxford Police Management. *Blessing or curse? The rise of mineral dependence among low- and middle-income countries*. Oxford: OPM, 2011.

Pfeiffer, Maia Seeger. *How CSR is seen in Chile*. 02 01, 2016. http://www.csr360gpn.org/magazine/feature/how-csr-is-seen-in-chile/ (accessed 08 06, 2016).

PNUD et al. "Mapping Mining to the Sustainable Development Goals." *Sustainable Development Solutions Network - A Global Initiative for the United Nations*. January de 2016. http://unsdsn.org/news/2016/01/13/mining/ (acesso em 29 de abril de 2016).

PNUMA. "Tailing Dams Risk of Dangerous Occurences - Lessons Learnt from practical experiences." Bulletin 121, 2001.

Popp, Doris. "Corporate social responsibility for sustainable development." *GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*. 2013. https://www.giz.de/en/worldwide/15955.html (accessed Junho 6, 2016).

PricewaterhouseCoopers. *China's Mining Sector*. Apresentação PowerPoint, PwC, 2012.

Publication, International Business. *Finland: Mineral, Mining Sector Investment and Business Guide*. Washington, DC: International Business Publications, 2013.

Quinn, Francis. *CSR Reporting Trends in the Netherlands*. 8 8, 2013. https://www.workiva.com/blog/csr-reporting-trends-netherlands (accessed 06 08, 2016).

Rasgotra, David. *Haiti's gold problem*. 01 11, 2016. http://globalriskinsights.com/2016/01/haitis-gold-problem-gri/ (accessed 06 2016, 08).

República Islâmica do Afeganistão. "Extraordinary Issue - Minerals Law." *Official Gazette*. Ministério da Justiça, 16 de agosto de 2014.

República Islâmica do Afeganistão. I*slamic Republic of Afghanistan, Ministry of Mines: National Mining Policy.* Ministério de Minas, s.d.

Risen, James. "U.S. Identifies Vast Mineral Riches in Afghanistan." *The New York Times,* 13 de junho de 2010.

Roberts, David. "None of the world's top industries would be profitable if they paid for the natural capital they use." *Grist.org*: 04 17, 2013. http://grist.org/business-technology/none-of--the-worlds-top-industries-would-be-profitable-if-they-paid-for-the-natural-capital-they-use/ (accessed 05 07, 2016).

Robinson, John B. "Squaring the Circle? Some Thoughts on the Idea of Sustainable Development." *Ecological Economics*, 2004.

Sachs, Jeffrey D. "The Limits of Climate Negotiations." *Project Syndicate*. 06 23, 2014. https://www.project-syndicate.org/commentary/jeffrey-d-sachs-says-that-the-fight-against-global--warming-is-mainly-a-technological-problem (accessed 05 07, 2016).

Sagan, Carl. *Cosmos*. Nova Iorque: Random House, 1980.

Sajadifar, Vajiheh. *Corporate Social Responsibility (CSR) in the United Arab Emirates*. Dissertação, Dubai: British University em Dubai (BUiD), Faculdade de Negócios, 2013.

Schuller, Mark. *Preventing the Next Disaster in Haiti*. 01 12, 2016. http://www.huffingtonpost.com/mark-schuller/preventing-the-next-disas_b_8961378.html (accessed 08 06, 2016).

SEGOV. "Sistema Estadual de Meio Ambiente trabalha na região afetada." *Agência Minas Gerais*. Novembro 12, 2015. http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/sistema-estadual-de--meio-ambiente-trabalha-na-regiao-afetada (accessed Junho 6, 2016).

Serpa, Daniela Abrantes Ferreira, e Luciana Ferreira Forneau. "Responsabilidade social corporativa: uma investigação sobre a percepção do consumidor." *Revista de Administração Contemporânea* 11, nº 3 (2007): 83-103.

Sigam, Claudine, e Leonardo Garcia. "Extractive Industries: Optimizing Value Retention in Host Countries." *United Nations Conference on Trade and Development*. Geneva: United Nations, 2012. 1-48.

Silva, João Paulo Souza. "Impactos ambientais causados por mineração." *Revista Espaço da Sophia*, no. 8 (2007): 1-13.

—. "Impactos ambientais causados por mineração." *Revista Espaço da Sophia*, Novembro 2007: 1-13.

Smith, Jake Lloyd. "BHP Shares Slide as UN Probe Says Samarco Spill `Toxic'." *Bloomberg News,* novembro 26, 2015.

Spence, David B. "Corporate Social Responsibility in the Oil and Gas Industry: The Importance of Reputational Risk." *Chicago-Kent Law Review* 86, no. 1 (2011): 59-84.

Swedish Ministry of Enterprise, Energy and Communications. *Sweden's Minerals Strategy: For sustainable use of Sweden's mineral resources that creates growth throughout the country*. Estocolmo: Elanders, 2013.

Tata Energy Research Institute. "Overview of Mining and Mineral Industry in India." Relatório, International Institute for Environment and Development, Nova Déli, 2002, 94.

The Forestry Comission of Ghana. *The Forestry Comission of Ghana*. 2010. (accessed Junho 6, 2016).

The Guardian. *Mining and logging companies 'leaving all of Chile without water'.* 04 24,

2013. http://www.theguardian.com/global-development/2013/apr/24/mining-logging-chile-without-water (accessed 08 06, 2016).

—. *Oxfam report shows multinational companies failing on CSR goals.* 02 26, 2013. http://www.theguardian.com/sustainable-business/oxfam-multinational-companies-failing-csr (accessed 06 08, 2016).

The Observatory of Economic Complexity. "Ruanda." *The Observatory of Economic Complexity.* 2014. http://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/rwa/#Exportação (accessed Junho 6, 2016).

—. "Sierra Leone." *The Observatory of Economic Complexity*. 2014. http://atlas.media.mit.edu/pt/ (accessed Junho 6, 2016).

The World Bank. "Angola: aspectos gerais." *The World Bank*. Abril 21, 2016a. http://www.worldbank.org/pt/country/angola/overview (accessed Junho 5, 2016).

—. "Total natural resources rents (% of GDP)." *The World Bank.* 2016b. http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS (accessed Junho 6, 2016).

The World Bank. *World Development Indicators.* Indicador de desenvolvimento mundial, Washington DC: The World Bank, 2016c.

Tian, Huifang. "China's Participation in Global Environmental Negotiations." *NBER Working Paper Series - WP 14460.* National Bureau of Economic Research, outubro de 2009.

U.S-Saudi Arabian Business Council. "The Mining Sector in the Kingdom of Saudi Arabia - Summary." s.d.

UN General Assembly. *United Nations.* 1962. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1803(XVII) (accessed 07 05, 2016).

UNCTAD. "The Social Responsibility of Transnational Corporations." Nova Iorque e Genebra, 1999.

UNDP. "Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: A Preliminary Atlas." New York, 2016.

UNEA. "UNEA Delivering on the 2030 Agenda." Nairobi, 2016.

UNEP. *Africa: Atlas of Our Changing Environment.* Atlas, Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 2008.

UNEP. *Environmental Governance in Sudan: An Expert Review.* Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 2012.

—. "Policy Coherence of the Sustainable Development Goals." *United Nations Environment Programme* . 2015. http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/50244/publications/Policy_Coherenceofthe_Sustainable_DevelopmentGoals.pdf (accessed 05 07, 2016).

UNEP. *Rwanda: From Post-Conflict to Environmentally Sustainable Development.* Nairobi: United Nations Environment Programme, 2011.

—. *Unep.org*. 2011. http://www.unep.org/newyork/IntergovernmentalPolicyCoordination/GeneralAssembly/EnvironmentalGovernance/SustainableDevelopmentConferences/tabid/52274/Default.aspx (accessed 05 06, 2016).

USGS. *2010 Minerals Yearbook: Pakistan.* Washington: U.S Department of Interior; U.S Geological Survey, 2012.

Vichett, Chrea. *Current situation of mining industry in Cambodia.* Relatório, General Depart-

ment of Mineral Resources of Cambodia, 2013, 12.

Visser, Wayne, and Nick Tollhurst. *The World Guide to CSR: A country by country analysis of corporate sustainability and responsability*. Greenleaf Publishing Limited, 2010.

Waheed, Ambreen. *Corporate Social Responsibility in Pakistan and a Strategy for Implementation*. Securities and Exchange Commission of Pakistan and United Nations Development Programme, 2005.

Weyzig, Francis. *Corporate social responsibility in Mexico*. 2004.

Wise, Holly, e Sokol Shtylla. *The Role of the Extractive Sector in Expanding Economic Opportunity*. Cambridge: Harvard University, 2007.

World Wide Fund for Nature. *Quem somos?* 2016. http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/ (accessed 06 08, 2016).

WWF. "Amazônia." *World Wide Fund for Nature (WWF)*. 2016. http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/ (accessed Junho 6, 2016).

Zaharia, Carmen, e Daniela Suteu. "The Natural Resources and Sustainable Development." *Cercet□ri Agronomice în Moldova*, 05 2010: 93-101.

Zanella, Cristine Koehler. "Brazil-Iran Relations: What to Expect from a Post-Sanctions Era." *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 2016.

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.142-178

O PAPEL DOS RECURSOS NATURAIS NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS E NA CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DA PAZ

Felipe Bressan Giordani [1]
Régis Zucheto Araujo[2]

RESUMO

O papel dos recursos naturais e do meio ambiente como indutores de conflagrações e como promotores da construção e manutenção da paz foi percebido, nas últimas duas décadas, como substancial em termos de segurança global. Esses recursos – tanto os renováveis como os não renováveis – influenciam a trajetória dos conflitos derivados deles e podem servir como catalizadores, ademais, na formulação de respostas aos riscos dessas vicissitudes, assim como de vias de construção de manutenção da paz. Há que se formular estratégias de cautela na administração dos recursos naturais de forma a evitar que eles incitem conflitos, da mesma forma que se necessita de diretivas unas que enderecem a integração do meio ambiente no planejamento pós-conflito. Diante disso e da adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, é premente a necessidade de se trazer a discussão sobre o papel dos recursos naturais na prevenção de conflitos e na construção e manutenção da paz à agenda do principal órgão de deliberação das Nações Unidas para questões ambientais, a Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ANUMA).

1 Felipe é estudante do 4º ano do curso de Relações Internacionais da UFRGS
2 Régis é estudante do último ano do curso de Relações Internacionais da UFRGS

INTRODUÇÃO

Os recursos naturais e o meio ambiente são dois fatores que podem influenciar conflitos tanto intra como interestatais. Desse modo, discussões acerca de ameaças atuais ou emergentes à segurança não podem se realizar sem considerar o seu papel em todo o contínuo dos litígios. As partes envolvidas nos confrontos devem aprender a lidar com impactos causados por suas ações (principalmente sobre o meio ambiente) e, com ajuda dos governos, das organizações internacionais e da iniciativa privada, promover e perpetuar políticas de prevenção de conflito, construção e manutenção da paz, uma vez que a integração de gestão ambiental com recursos naturais nesses processos é imperativa à segurança global.

Obviamente os obstáculos que permeiam o caminho que leva à efetivação desses objetivos não são poucos. A falta de instituições fortalecidas e de padrões de atuação para tratar da prevenção e da solução de conflitos se alia às questões econômicas que podem incitar mais deles, assim como às que podem surgir após o fim das dissensões. A preocupação com a má gestão em geral dos recursos naturais e do meio ambiente em todos esses processos e no curso de um conflito deve ser endereçada a fim de que novas políticas sejam criadas e as vigentes sejam flexibilizadas.

Nas páginas a seguir, apresentam-se, com brevidade, a origem dos conflitos por recursos naturais (1.1), a escassez de recursos renováveis (1.2) e a abundância de recursos não renováveis (1.3). Após, trata-se das questões acerca do papel dos recursos naturais na prevenção de conflitos (2.1) e na construção e manutenção da paz (2.2).

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

De todos os riscos ao desenvolvimento que, notadamente, os recursos naturais[3] carregam, nenhum é mais pernicioso do que o risco de conflito (PNUMA & PNUD 2013). As matérias-primas têm desempenhado um marcante papel na história dos conflitos armados, motivando ou financian-

3 Estabelece-se aqui que recursos naturais consistem em materiais presentes no plano terrestre que são (ou tem o potencial de ser) utilizados pelo gênero humano para a produção de sua vida e de riqueza, desde a sobrevivência até a realização de bem-estar e conforto. Um recurso natural é considerado renovável quando este é reposto por processos naturais em quantidade suficiente para garantir o consumo humano infinito. Por sua vez, recursos não renováveis existem em quantidade fixa na natureza e não podem ser repostos em escala suficiente para o consumo humano. Alguns exemplos de recursos são: madeira, água, terras férteis, minerais, metais, pedras preciosas e hidrocarbonetos (Evedove 2015; PNUMA 2009).

do atividades violentas em diferentes partes do globo. São constantes as ocorrências de conflito violento – ora inter, ora intraestatal – em que recursos naturais apresentam-se como fatores determinantes não apenas para o início do conflito, mas também para o seu prolongamento. Dessa forma, desenvolver estratégias para prevenir que a competição por recursos naturais escale e dê origem a conflitos é uma tarefa urgente e imperativa, a qual requer esforço conjunto e unívoco da comunidade internacional. Tendo isso em mente, a Assembleia Geral das Nações Unidas vinculou recentemente "conflito armado" e "recursos naturais" em inúmeras de suas resoluções, identificando, especificamente, a exploração de recursos como uma fonte de conflito e como uma ameaça à paz e ao desenvolvimento sustentável (PNUMA 2009).

1.1 A ORIGEM DOS CONFLITOS POR RECURSOS NATURAIS

Com o fim da Guerra Fria e a consequente queda da assistência financeira das potências hegemônicas a bandos rebeldes e governos subordinados de países subdesenvolvidos, tais grupos tornaram-se mais dependentes da mobilização e comércio de recursos naturais para sustentar suas funções militares e políticas. Assim, a partir dos anos 1990, diversos grupos armados começaram a sujeitar-se crescentemente às receitas provenientes das atividades extrativas de recursos como petróleo, pedras preciosas e madeira como meio de compensar a mitigação da ajuda externa (Billon 2001). Além disso, o evidente crescimento da demanda por recursos naturais e da população mundial em geral, aliados à degradação ambiental e à mudança climática, tem o condão de intensificar a competição entre Estados e comunidades por acesso, propriedade e uso de matérias-primas (PNUMA 2015). Fatores ambientais são, entretanto, raramente causadores exclusivos de conflitos intra e interestatais. A competição e beligerância por recursos quase sempre se somam a divergências étnicas e religiosas, condições econômicas adversas, baixas taxas de comércio internacional e contenciosos territoriais entre países vizinhos, fatores que incitam significativamente a violência entre diferentes grupos e governos (PNUMA 2009).

Segundo o *Barômetro de Conflitos* desenvolvido pelo Instituto Heidelberg para a Investigação de Conflitos Internacionais,

> "recursos foram a segunda causa de conflito mais frequente nos 363 conflitos registrados em 2010 (80 casos, representando 22%; após sistema/ideologia, com 117 casos). Recursos naturais [como

> causadores de contenciosos] ocorrem normalmente junto com outros itens de conflito: territorial, predominância regional, sistema/ideologia, busca por autonomia e secessão. Os dados também mostram que matérias-primas são o principal item de conflito na África Subsaariana (32 de 85 casos, 38%) – muito mais que em outras regiões do mundo (Mildner, Lauster&Wodni 2011, 156).[4]

Ademais, as pesquisas do Instituto também concluíram que contenciosos intraestatais envolvendo recursos naturais são mais comuns que aqueles envolvendo dois ou mais Estados diferentes, além de também serem geralmente mais violentos.

A relação entre conflitos armados e recursos naturais não se dá apenas no momento de deflagração da perturbação. A exploração de matérias-primas e tensões ambientais relacionadas estão envolvidas em todas as fases do ciclo do conflito. Dessa forma, a competição por controle e acesso a recursos naturais, bem como a má distribuição das riquezas geradas pela exploração destes, podem contribuir para a eclosão de uma situação conflitiva. Uma vez iniciada, tal situação tem a possibilidade de ganhar força através, por exemplo, do financiamento de armas, possível graças à exploração de recursos de alto valor extrativo. Ainda, a má gestão de riquezas naturais no período pós-conflito constitui um dos principais fatores que causam sua reincidência em países com instituições fracas e problemáticas.

Tendo isso em vista e considerando as alterações estruturais ocorridas no panorama securitário mundial no período pós- Guerra Fria - principalmente através do aumento em grande escala de agentes não estatais conflitantes -, faz-se necessária uma mudança substancial na maneira como a comunidade internacional encarrega-se da gestão de conflitos, particularmente aqueles que envolvem a exploração de matérias-primas. Da prevenção do conflito até as etapas de *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*[5], o risco que a má gestão de riquezas naturais pode trazer para a comunidade internacional deve ser vigorosamente abordado (PNUMA 2009).

Conflitos violentos são mais prováveis de ocorrer em Estados onde as comunidades locais são sumariamente excluídas do processo de tomada de decisão, onde a as receitas provindas da exploração de recursos estão concentradas nas mãos de poucos - geralmente membros do governo, seus aliados e dos senhores de guerra– ou onde predominam tensões sociais, culturais, religiosas, econômicas e políticas (UNFT 2012). Não existe dúvida

4 Tradução nossa.

que os recursos naturais, se bem administrados, podem contribuir enormemente para o crescimento econômico estatal e para o aumento das receitas, do PIB e dos níveis de empregabilidade da população. Entretanto, em países que apresentam defasagem estrutural e institucional e características como as apresentadas no início do parágrafo, as matérias-primas podem deixar o país ainda mais vulnerável à ocorrência de conflitos e abrir espaço para um maior crescimento da desigualdade, da pobreza, da má governança e da violência civil (Mildner, Lauster e Wodni 2011). Assim, conforme Billon (2001), a instabilidade política crônica em regiões produtoras de petróleo - como o Golfo da Guiné, o Oriente Médio e a região do Mar Cáspio – ou em zonas de terras férteis escassas – Grandes Lagos africanos – apontam para a possível influência destes recursos naturais no risco de deflagração de conflitos armados.

Em suma, a gestão de terras e recursos naturais constitui um dos principais desafios enfrentados por países subdesenvolvidos e em desenvolvimento na atualidade. Frequentemente a exploração de riquezas de alto valor extrativo e comercial como petróleo, gás natural, madeira e pedras preciosas, e outros recursos básicos como água e terras férteis, são citados como fatores que podem desencadear, sustentar e perpetuar situações de conflito violento por todo o globo, seja ele intra ou interestatal. Tal processo vem sendo intensificado por inúmeros fatores, notoriamente o crescimento populacional, a maior demanda por matérias-primas, a corrupção governamental, a má distribuição de renda e riquezas e, também, aspectos ambientais como a degradação ambiental e as mudanças climáticas. Deste modo, a administração efetiva de recursos naturais deve consistir em um objetivo prioritário para a sociedade das nações, comprometida com as metas de desenvolvimento sustentável, de prevenção de conflitos e de busca pela paz (UNFT 2012).

---

5 *Peacemaking* (pacificação, do inglês) constitui o processo diplomático pelo qual ocorre a tentativa de dissolver um conflito, principalmente através da mediação e da negociação; *peacekeeping* (manutenção da paz, do inglês) é a atividade política e militar envolvendo presença de campo, com o consentimento das partes, para implementar e monitorar as combinações relacionadas ao controle de conflitos e sua resolução e para proteger a transmissão de ajuda humanitária. *Peacebuilding* (construção da paz, do inglês) consiste na identificação e no suporte necessários para o alcance de relações pacíficas e estruturas governamentais com o intuito de evitar a reincidência de conflitos. Ocorre em quatro dimensões: desenvolvimento socioeconômico, boa governança, reforma de instituições jurídicas e securitárias, promoção da justiça, da verdade e da reconciliação. Todos estes processos são frequentemente utilizados pelas Nações Unidas em quadros de conflito (PNUMA 2009).

1.2 CRONOLOGIA DE CONFLITOS

Com o intuito de elucidar alguns pontos fundamentais para a discussão nesta sessão da Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente, tratamos, nesta próxima seção, de discorrer sobre e analisar algumas situações e estudos de caso que exemplificam o papel dos recursos naturais na prevenção de conflitos e na construção da paz no sistema internacional. Estes estudos de caso ainda pretendem comprovar a importantíssima função da gestão de matérias-primas a nível doméstico e global.

1.2.1 SERRA LEOA E LIBÉRIA: A GUERRA CIVIL SERRA-LEONESA

No início da década de 1990, Charles Taylor, senhor da guerra liberiano e presidente do país a partir de 1997, auxiliou materialmente e financeiramente a invasão da Serra Leoa pela guerrilha Frente Revolucionária Unida (FRU), famosa por suas atrocidades e pelo uso sistemático da violência. A invasão culminou em um longo período de guerra civil, que se estendeu até o ano de 2002. O auxílio de Taylor foi largamente motivado pelo seu desejo de ganhar controle sobre campos de diamante situados a menos de cem milhas da fronteira liberiana com o país vizinho (PNUMA 2009).

O Conselho de Segurança da ONU, em resposta ao financiamento de guerra que o comércio diamantífero estava proporcionando na região, aplicou sanções às exportações de diamante liberianas apenas em março de 2001, 10 anos após o início do conflito. Tal ação provocou uma forte reação armada da FRU, que, como resposta, dizimou mais de 200 mil pessoas, deixou cerca de 2 milhões de deslocados e inúmeros mutilados no ano seguinte. Além disso, Taylor substituiu a origem do financiamento da guerra para o comércio de madeira liberiana, prolongando as hostilidades por mais dois anos, até que novas sanções foram impostas e Charles Taylor partiu para o exílio na Nigéria, em 2003 (PNUMA 2009).

Neste caso, é importante salientar o papel decisivo da corrupção existente na Serra Leoa já na fase anterior da insurgência, principalmente no setor diamantífero, que estava nas mãos do governante autocrático Siaka Stevens desde sua tomada de poder em 1968. Esse contexto de desordem política e de fraqueza democrática facilitou e definiu o cenário para um colapso político completo: "esta pilhagem do Estado marginalizou extensos setores populacionais, enfraqueceu a legitimidade governamental e a capacidade estatal de manter a paz e a estabilidade [na Serra Leoa]" (PNUMA 2009, 10).

1.2.2 GUERRA CIVIL ANGOLANA

A guerra civil entre o movimento anticolonialista da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e o governo angolano liderado pelo Movimento Popular de Libertação de Angola, de cunho socialista e independentista, tem suas origens ligadas à Guerra Fria. Contudo, ao final desta, o auxílio financeiro externo começou a diminuir drasticamente para ambos os grupos. Após a vitória do MPLA nas primeiras eleições multipartidárias de 1992, a UNITA iniciou um movimento armado no país africano que foi sustentado durante quase uma década pela produção e pelo comércio de diamantes (a UNITA já havia estabelecido uma base de operações na economia diamantífera no norte de Angola desde os anos 1980) (PNUMA 2009). Por sua vez, o governo angolano sustentava seu esforço de guerra através das receitas do petróleo produzido nacionalmente.

Assim, segundo o Relatório do PNUMA (2009),

> "A Guerra Civil de Angola pode ser considerada como uma "guerra exemplar de recursos naturais", pois o curso do conflito foi largamente determinado pelos preços do petróleo relativos aos preços dos diamantes. Enquanto um exemplo irrefutável de alguns dos perigos impostos por recursos naturais em países em guerra civil, o caso de Angola também ilustra como as receitas das matérias primas deixam os beligerantes vulneráveis às pressões econômicas externas, pois as sanções da ONU sobre os diamantes da UNITA sem dúvida aceleraram a ruína da organização no final dos anos 1990" (PNUMA 2009, 12).[6]

1.2.3 DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NO CAMBOJA E NO AFEGANISTÃO

Em 1979, uma invasão vietnamita no vizinho Camboja derrubou o regime violento e genocida do Khmer Vermelho, que se reagrupou ao longo da fronteira com a Tailândia e lançou uma insurgência que se prolongaria por quase duas décadas. A guerra civil entre o Khmer Vermelho e o governo pró-Vietnã instalado em Phnom Penh – capital de Camboja – apresentou-se inicialmente como um conflito "proxy" da Guerra Fria (PNUMA 2009).

No entanto, com a derrocada da União Soviética, o apoio financeiro

6 Tradução nossa.

externo às partes cessou, e o Khmer passou a arrecadar fundos através da exploração de recursos naturais valiosos sob seu controle, como madeira e rubis. Tal iniciativa foi prontamente imitada pela força governamental em Phnom Penh, uma vez que os líderes de ambos os lados da guerra viram esta exploração como uma oportunidade de acumular fortunas para si. Dessa forma, a extração madeireira começou a financiar campanhas militares, que por sua vez tornaram-se pretextos para aumentar a exploração, ocasionando impactos humanos e ambientais devastadores. Segundo os estudos do PNUMA (2009), "a cobertura florestal do Camboja decresceu de 73% em 1969 para 30-35% em 1995, após uma combinação de exploração madeireira e queimadas em campos cultiváveis" (PNUMA 2009, 13). O Khmer Vermelho foi desintegrado por completo apenas em 1998 e a área florestal cambojana nunca foi recuperada.

De forma parecida, a combinação de fatores como o estado de guerra, a desordem civil e populacional, a desintegração institucional, o colapso dos sistemas administrativos e aspectos climáticos, como as secas, culminaram em uma situação bastante preocupante em relação aos recursos naturais presentes no Afeganistão. De acordo com uma avaliação do PNUMA de 2003, mais de 50% das florestas naturais de pistache foram desmatadas para venda madeireira ou para estoque de lenha local. Inúmeros fazendeiros locais tiveram que transferir suas plantações agrícolas para áreas florestais devido à colocação de minas terrestres em campos cultiváveis, deteriorando ainda mais a situação ambiental do país. Para piorar, o declínio da cobertura vegetal e a ação acelerada da erosão do solo reduziram a qualidade e a quantidade de água disponível, agravando a condição de escassez de água na região.

Como consequência, a quase nula produtividade das terras cultiváveis obrigou a população a se deslocar para as cidades em busca de comida e emprego, um caso claro de deslocamento induzido por fatores ambientais. Dessa maneira, a construção da paz no Afeganistão deve depender, dentre outros fatores, da recuperação de matérias primas e do endereçamento de questões como acesso e posse de recursos no país (PNUMA 2009).

1.2.4 REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO: A IMPORTÂNCIA DOS RECURSOS NATURAIS PARA O PROCESSO DE *PEACEBUILDING* (CONSTRUÇÃO DA PAZ)

Recursos naturais como ouro, cobre e diamantes desempenharam um importante papel na economia da guerra civil que assolou a República

Democrática do Congo no final da década de 1990, mantendo o conflito aceso, financiando grupos rebeldes e incentivando a participação de outros grupos regionais. Com o final da guerra, na virada do século, é facilmente constatada a importância que tais recursos deveriam exercer no processo de reconstrução do país, tendo em vista o ainda instável contexto em que a RDC se encontrava (de extensa corrupção, falta de um governo central e marginalização populacional) (PNUMA 2009).

Dessa forma, o desflorestamento e a degradação ambiental, somados aos riscos de grupos armados se envolverem no comércio madeireiro e de minerais e de desapropriação de lucros e de terras, apresentam-se como ameaças consideráveis à evolução do processo de construção de paz no país. Mesmo depois da criação de um novo código florestal em 2002, sua implantação ainda é deficitária, e esta falta de controle por parte do governo abre espaço para novos abusos, fraudes e explorações ilegais. Assim, é de extrema importância que a RDC receba suporte da comunidade internacional para realizar o devido monitoramento ambiental, controlar a extração de recursos naturais e construir uma governança consistente dentro de seu território (PNUMA 2009).

2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

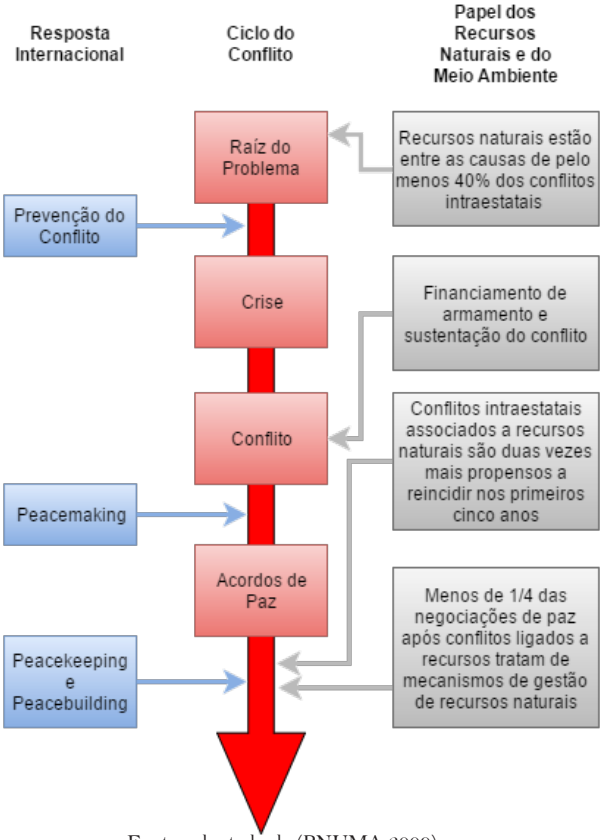
A solução de conflitos por recursos naturais é um desafio securitário do século XXI. Ao mesmo tempo em que a autoridade ou a sobrevivência dos Estados depende de garantia de acesso aos recursos chave, grupos armados e redes criminais fazem uso de rendas da exploração ilícita destes e os trocam a fim de financiar suas atividades (PNUMA 2009). Como esses recursos – tanto renováveis quanto não renováveis – são, simultânea e paradoxalmente, fatores de conflito e de manutenção da paz, é preciso compreender o papel que eles desempenham no contínuo de paz e segurança para, assim, oferecer respostas adequadas aos riscos de conflito e às oportunidades de paz ligadas aos recursos naturais.

No cenário atual, é inconteste que a demanda crescente por recursos naturais, aliada à degradação ambiental, ao crescimento populacional e à mudança climática, tem o condão de intensificar a competição entre Estados e comunidades por acesso, propriedade e uso de tais recursos (PNUMA 2015). Desenvolver estratégias para prevenir que a competição por recursos naturais escale e dê origem a conflitos – ou, idealmente, como colocado pelo Subsecretário Geral das Nações Unidas Jan Eliasson, que a escassez de recursos naturais seja motivo de cooperação e não de conflito (PNUMA

2015) – é uma tarefa urgente, que requer esforço conjunto e unívoco da comunidade internacional.

Paralelamente, nos casos em que o conflito já foi deflagrado, o desafio que se apresenta é o de construção e manutenção da paz. Como mencionado, os conflitos intraestatais associados a recursos naturais têm o dobro de probabilidade de recomeçar nos cinco primeiros anos após seu término em comparação a conflitos não associados (Binningsbø e Rustad 2008), existindo tanto entre os órgãos do sistema ONU quanto entre a sociedade civil amplo reconhecimento da importância da administração de recursos naturais para a recuperação pós-conflito, construção da paz e desenvolvimento sustentável. Em que pese isso, as oportunidades de paz que decorrem da administração dos recursos naturais e do meio ambiente ainda são pouco compreendidas (PNUMA 2009) e raramente endereçadas em negociações de paz. Há que se construir, no âmbito internacional, diretrizes gerais sobre como integrar recursos naturais e meio ambiente ao planejamento pós-conflito, com vistas à construção e manutenção da paz. Como aprimorar a gestão ambiental, monitorar a atividade de indústrias extrativas, empoderar as mulheres no processo de paz por meio dos recursos naturais e combater o comércio ilícito de recursos naturais e os crimes ambientais são algumas das questões que precisam ser endereçadas de modo sistemático no âmbito multilateral.

Figura 1 - O papel dos recursos naturais no ciclo de conflito



Fonte: adaptado de (PNUMA 2009)

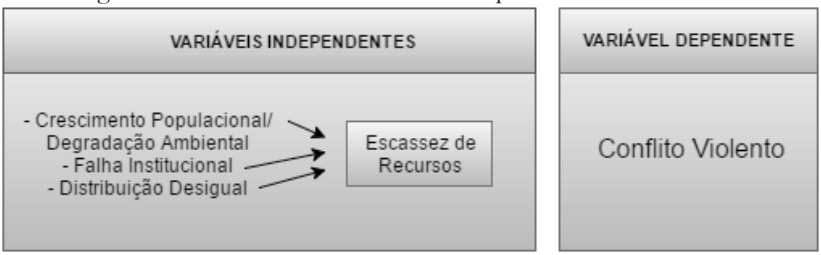
No presente trabalho, portanto, serão abordadas e endereçadas as vicissitudes que se encontram em todo o contínuo dos conflitos incitados por disputas envolvendo recursos naturais e o meio-ambiente. Posto que as atitudes orquestradas pelos governos e organizações internacionais em prol da solução desses problemas envolvem iniciativas que podem permear desde o início até o fim do espectro do conflito, o papel dos recursos naturais e do meio-ambiente nesse contexto será analisado como instrumental (1) na prevenção de conflito e (2) na construção e manutenção da paz.

2.1 A ESCASSEZ DE RECURSOS RENOVÁVEIS

Na literatura sobre a temática da relação entre recursos naturais e conflito, é comum a adoção de duas perspectivas diferentes que podem vir a causar conflitos intra e interestatais: a primeira trata da escassez de recursos (renováveis, principalmente) como contribuinte para a eclosão e manutenção de contenciosos; a segunda aborda a questão da abundância de matérias-primas de alto valor comercial (geralmente não renováveis) como agravante da situação mencionada (Evedove 2015). Em ambos os paradigmas, sociedades que sofrem com o uso insustentável de recursos, com a má alocação de riquezas entre a população e com um fraco aparato legislativo e institucional tendem a possuir um maior grau de vulnerabilidade à escalada da violência (Billon 2001; PNUMA 2009).

Quando tratamos da escassez de recursos como possível fator causal de conflitos violentos, geralmente nos referimos ao acesso limitado da população a recursos básicos para a sobrevivência humana, como água e terras agrícolas. Tal situação pode aumentar a competição por matérias-primas e provocar conflitos a partir do momento em que a demanda local exceda a oferta disponível de recursos ou que não exista uma distribuição social igualitária dos bens e riquezas, ou ainda após grandes degradações ambientais.

Figura 2: Como a escassez de recursos pode causar conflitos



Fonte: adaptado de Mildner, S.-A., Lauster, G., & Wodni, W. (2011).

Ao manipular as políticas estatais a seu favor, as elites dominantes de nações menos desenvolvidas podem restringir o acesso a recursos, contribuindo para a incidência de conflitos. O aumento da escassez e o acesso declinante a recursos naturais elevam a frustração da população para com o Estado, enfraquecendo-o e tornando o cenário propício para o aparecimento de insurgências e grupos rebeldes (Koubi, et al. 2014).

Além disso, a possibilidade da escassez de recursos provocar conflitos violentos é maior entre grupos internos ao Estado, sendo os conflitos

internacionais sobre recursos renováveis mais raros. Conforme Koubiet al (2014),

> "análises empíricas sugerem que Estados tendem a cooperar ao invés de lutar por recursos hídricos e renováveis. (...) Caso o conflito se materialize, ele [normalmente] ocorre na forma de disputas e tensões políticas, não na forma de hostilidades armadas. (...) [Por outro lado], em se tratando de conflitos intraestatais, estudos quantitativos examinando os efeitos da escassez de recursos têm gerado uma ampla gama de resultados empíricos. A devastação de terras, a falta de água potável e o desmatamento têm efeitos positivos e significantes na incidência de conflitos armados e, além disso, a combinação de escassez de terras e altas taxas de crescimento populacional aumentam em grande medida o risco de conflitos civis" (Koubiet al 2014, 229).[7]

A situação vivida desde 2003 na região de Darfur, oeste do Sudão, constitui um exemplo notável de como a escassez de recursos pode contribuir para a incidência e manutenção de conflitos. Apesar das causas deste contencioso serem muitas e complexas, a análise do PNUMA (2009) identificou que as variações climáticas, a falta de água e a grande perda de terras férteis consistem em importantes fatores subjacentes ao conflito, consequência, principalmente, do intenso deslocamento de pessoas ocorrido durante a guerra civil onde hoje se localiza o Sudão do Sul. Com uma maior densidade populacional e uma maior demanda por recursos, secas recorrentes sob condições governamentais quase anárquicas fomentaram a competição entre agricultores, nômades e criadores em uma região onde aproximadamente 75% da população é dependente de recursos naturais para sobreviver.

Assim, a pobreza, a marginalização e a migração causadas pela guerra, pelas secas e pela falta de instituições fortes criaram as condições necessárias para fazer da violência uma opção atrativa para a sociedade debilitada de Darfur. Nesse quadro, a paz duradoura na região só poderá ser atingida após a situação de competição por água e terras férteis ser devidamente administrada e endereçada pela comunidade internacional (PNUMA 2009). Para efeitos de exemplificação, vale destacar aqui também o conhecido conflito étnico de 1994, ocorrido em Ruanda, que foi, tal qual Darfur, acentuado pela escassez de recursos básicos e terras férteis (Binningsbø e Rustad

7 Tradução nossa.

2008).

2.2 A ABUNDÂNCIA DE RECURSOS NÃO RENOVÁVEIS

Pelo paradigma da abundância de recursos, a ocorrência de conflitos está intimamente relacionada à justa distribuição das riquezas derivadas da extração de materiais de alto valor comercial, como minerais, metais, pedras preciosas, hidrocarbonetos e madeira – não renováveis, em sua maioria. A abundância local destes valiosos recursos, aliada a outros fatores sociais, econômicos, políticos e ambientais, como a pobreza aguda e a dependência comercial de um só produto, podem incentivar conflitos tanto intraestatais quanto interestatais (PNUMA 2009).

Internamente ao Estado, existem, conforme Binningsbø & Rustad (2008), três mecanismos principais pelos quais a riqueza de recursos pode contribuir para o advento e para a manutenção de conflitos violentos: através da má governança (instituições fracas ou extremamente corruptas); através do financiamento de armas e guerra (em ambos os lados, rebeldes e governo); e através de motivos para a oposição, como a já mencionada distribuição desigual das receitas derivadas da exploração de recursos ou do acesso físico a estes. Além disso, um país que depende fortemente de um único recurso apresenta maior vulnerabilidade a choques comerciais, o que acabaria por minar sua capacidade de crescimento econômico, tornando-o mais suscetível a conflitos.

Figura 3: Como a abundância e a dependência de recursos podem causar conflitos



Fonte: adaptado de Mildner, S.-A., Lauster, G., & Wodni, W. (2011).

Os recursos naturais têm sido apontados na literatura histórica e no debate público como os principais fatores provocadores de conflitos e guerras interestatais. Analisando a conjuntura pós-Segunda Guerra Mundial, percebe-se claramente que a presença de recursos como petróleo, gás natu-

ral e pedras preciosas está intimamente relacionada à incidência de conflitos. O pensamento mundial contemporâneo

> "tem total ciência do papel essencial que os recursos naturais desempenharam nas guerras Irã-Iraque, na invasão iraquiana ao Kuwait e na Guerra das Malvinas, [por exemplo]. (...) Tensões militares envolvendo reivindicações territoriais sobre regiões ricas em recursos minerais existem no Mar do Sul do China, no Mar do Leste da China, na fronteira entre Sudão e Sudão do Sul, e em inúmeras outras localidades. [Além disso], a literatura histórica e da ciência política identificaram a potencial atribuição dos recursos naturais em dezenas de casos de guerras e de disputas fronteiriças (muitas vezes militarizadas), como aquelas entre Nigéria e Camarões - na península de Bakassi, por petróleo -, entre Peru e Equador – na Cordilheira do Condor, por petróleo e outros minerais -, entre Argentina e Uruguai no Rio da Prata, entre Argélia e Marrocos no Saara Ocidental e entre China e Vietnã nas Ilhas Paracel, Mar do Sul da China" (Caselli, Morelli, & Rohner 2015, 2).

2.2 PREVENÇÃO DE CONFLITO

A atitude da ONU em impedir as guerras proxy que ocorriam no Terceiro Mundo, em 1960, de escalarem em confrontos globais foi base para a cunha do termo "diplomacia preventiva" por Hammerskjold, Secretário Geral da ONU à época. Anos mais tarde, as guerras intraestatais geradas de forma inesperada na Iugoslávia por consequência do fim da Guerra Fria levaram o então também Secretário Geral da ONU Boutros-Ghali a expandir o termo na direção de não só impedir os conflitos regionais de aumentarem em escala global, mas principalmente de serem iniciados. Esse avanço na elaboração de conceitos suscitou um novo padrão de interesse entre as nações, que antes se focavam em agir na solução de conflitos e agora passam a também tentar agir na fase em que as disputas emergem, mas que ainda não se desenvolveram em conflitos armados ou com violência significativa (Lund 2009).

Dadas essas circunstâncias, a prevenção de conflitos se aplica, por conseguinte, a situações pacíficas em que a violência física substancial é iminente, baseada em indicadores de hostilidades em crescimento. Michael S. Lund (2009) destaca o delineamento de que existem dois momentos para a imposição de atitudes preventivas de conflito: a prevenção antecipada e a

prevenção tardia.

> "A primeira procura melhorar a relação entre partes ou Estados que não estão disputando de forma ativa, mas que se encontram profundamente afetados. Deixadas sem solução, essas animosidades latentes podem reverter ao uso da força ao passo em que crises surgem. A segunda diz respeito a quando a disputa entre partes específicas se mostra iminente" (Lund 2009, 289).[8]

Independente do momento em que a prevenção do conflito ocorra, entre os principais problemas que abarcam os momentos iniciais e de formação de um conflito, se destacam os que geralmente dizem respeito a questões econômicas derivadas da exploração dos recursos. A ausência de políticas macroeconômicas que promovam investimentos públicos, geração de empregos e criação de exportações competitivas não baseadas em recursos demonstra, na generalidade dos casos, que esses problemas econômicos estruturais constituem alguns dos mais críticos determinantes no desencadeamento de conflitos. Há outras questões paralelas, também voltadas à economia, como (1) a falta de incentivos econômicos para fortalecer a economia interna e a interação dela com as empresas extrativas, (2) a escassez de reinvestimento de rendas em desenvolvimento agrícola, o qual garante produção autossustentável de alimentos, (3) insuficiência de suporte ao setor manufatureiro, principalmente em atividades intensivas em trabalho (que além de proporcionarem divisões mais equitativas dos dividendos, tendem a beneficiar a inserção das mulheres no mercado de trabalho) e, finalmente, (4) exiguidade na relação entre as empresas extrativas e atividades de mineração locais que poderiam contribuir na cadeia de valor extrativa (Hailu, et al. 2011).

Por estarem em correlação direta à exploração, as dificuldades econômicas são as primeiras a serem denotadas ao analisar o contexto de razões pelas quais um conflito pode escalar. Todavia, existem questões institucionais que também contribuem para o processo, como a má gestão dos rendimentos – sejam eles monetários ou sociais – advindos das atividades de exploração dos recursos. Outros exemplos são a falta de consenso entre governos nacionais e locais acerca de modelos de gestão dos recursos, de base legal transparente que corrobore mecanismos de governança efetivos e de padrões e orientações para negociações entre governos e grandes companhias multinacionais acerca da exploração. Essas vicissitudes econômicas e políticas denotam, geralmente, fracas bases institucionais, um fator recor-

8 Tradução nossa.

rente no advento de conflitos e que acaba se tornando um alvo fácil quando ocorre a deflagração deles (Hailu, et al. 2011)

As perturbações a essas bases institucionais são somente algumas das atitudes tomadas por grupos beligerantes na incitação de um conflito. Esses grupos também podem causar impactos negativos ao meio-ambiente a fins de garantir vantagem estratégica, minar focos de resistência e desmotivar a população. Dentre essas ações, que podem ir desde envenenamento de solo e poços de água à queima de cultivos e desmatamento, um exemplo notável é a drenagem de pântanos feita por Saddam Hussein no delta dos rios Eufrates e Tigre nas décadas de 1980 e 1990, visando ganhos políticos e militares. A queima de poços de petróleo e derramamento do mesmo produto em vias navegáveis durante a Guerra do Golfo e o desmatamento pelo uso de Agente Laranja na Guerra do Vietnam são outros fatos que expõem a extensão dessas ações – e são classificados como impactos diretos. A má utilização dos recursos naturais por populações vulneráveis ou refugiados (ou impacto indireto) e a falta/quebra de instituições que protegem o meio-ambiente (ou impacto institucional) também representam altos ricos ambientais (PNUMA 2009).

Uma vez que os recursos naturais que provém os meios de subsistência e os ecossistemas são danificados, degradados ou destruídos, vistos os exemplos recém citados, estabelecer processos duráveis de construção da paz se torna difícil. Menos de 25% das fases de negociação de paz que visam resolver conflitos ligados a recursos naturais levam em consideração mecanismos de gestão desses, apesar das ameaças reais de que os conflitos possam reiniciar. Outro problema estrutural paralelo é o endereçamento tardio das questões ambientais por parte das Nações Unidas na construção da paz. Somente quando elas forem endereçadas como fator vital, primeiramente, na incitação do conflito e, posteriormente, para consolidação da paz e contra o combate à reincidência conflitiva que essas questões poderão ser solucionadas efetivamente (PNUMA 2009, PNUMA 2015)

Ao passo que os recursos geralmente são vistos como instrumento de crescimento e desenvolvimento econômico e humano, há de se considerar os riscos gerados por dificuldades econômicas, instituições frágeis e conflitos entre povos que possam levar ao uso desses recursos e do meio-ambiente para fins indevidos. É importante ressaltar que

> "[...] países com economias baseadas na extração de recursos naturais são influenciados pela ameaça de conflito seja por desemprego,

> disparidades econômicas e provisão inadequada de serviços sociais. O agravamento de condições econômicas e sociais pioram mágoas coletivas e privadas que contribuem para o colapso das relações Estado-sociedade. Essas, por sua vez, alimentam o conflito" (Hailu, et al. 2011, 4).[9]

Ademais, é necessário que precauções sejam tomadas para que as oportunidades oferecidas pelos recursos sejam aproveitadas, principalmente por meio de políticas fiscais de promoção de investimentos, políticas monetárias que gerem empregos e estimulem o setor privado, políticas de troca adequadas, diversificação de estratégias que suportem atividades agrícolas e manufatureiras e alocação de rendas para assegurar distribuição progressiva de riquezas de forma a lidar com as disparidades sociais (Hailu, et al. 2011). Esse pacote de ações mostra que o gerenciamento dos recursos, tanto nas fases iniciais como nas fases finais do conflito, assim como quando se trata de abundância ou escassez deles, há de se tornar a pauta fundamental para as discussões sobre o contínuo dos conflitos relacionados ao meio ambiente e os recursos naturais.

2.3 CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DA PAZ

Nos conflitos em que os recursos naturais foram condicionantes, é primário que eles também sejam tratados como elementos chave para a construção e manutenção da paz. A possibilidade de manutenção da paz após o fim das hostilidades depende de diversos fatores, os quais incluem as circunstâncias que levaram à configuração da contenda, as ingerências externas, as peculiaridades do conflito e, por fim, o conteúdo da paz acordada. Nos processos de construção da paz é primordial que os impactos ao meio ambiente sejam gerenciados, as tensões suprimidas e os recursos ainda disponíveis utilizados de forma sustentável para que se conquiste estabilidade e consolidação da paz no longo prazo. Quando suas questões são endereçadas de forma correta e aplicadas na forma devida às situações posteriores aos conflitos, os recursos naturais podem ajudar na edificação de um cenário positivo de recuperação e desenvolvimento(Jensen 2009, Grundel 2010).

9 Tradução nossa.

Figura 4: Oportunidades advindas de recursos naturais e do meio ambiente para a construção da paz

	Desenvolvimento socioeconômico	Boa governança	Reforça de instituições legais e securitárias	Cultura de justiça, verdade e reconciliação
Suporte à recuperação econômica	Uso consciente de recursos naturais de alto valor para a recuperação econômica	Gestão de concessão de recursos para garantir legitimidade, transparência e partilha de benefícios	Monitoramento e prevenção de extração e troca ilegais de recursos	Melhora de cooperação e integração econômica entre comunidades divididas
Desenvolvimento sustentável de meios de subsistência	Uso sustentável de recursos naturais como base para a subsistência e serviços básicos	Construção de capacidade para gestão sustentável de recursos naturais	Subsistência baseada em uso sustentável de recursos desenvolvidos como ferramentas de reintegração de antigos combatentes	Recursos naturais necessários no reassentamento de refugiados
Diálogo, construção de confiança e cooperação	Visão compartilhada entre comunidades divididas sobre o uso de recursos naturais para o desenvolvimento	Melhora de cooperação em gestão de recursos naturais nos múltiplos níveis de governo	Construção de capacidade para solução de disputas sobre acesso e posse de recursos	Identificação de focos de tensão e uso de recursos naturais como plataforma de paz

Fonte: adaptado de (Hailu, et al. 2011).

O meio ambiente e os recursos naturais podem ser utilizados de forma a se obter (1) recuperação econômica via a geração de empregos e de receitas orçamentárias; (2) desenvolvimento de métodos e maquinarias sustentáveis de subsistência; e (3) construção de diálogo, cooperação e confiança mútua por meio de interesses comuns entre as partes anteriormente conflitantes. É importante evidenciar que isso pode ocorrer nos mais diversos níveis de relação: desde níveis internacionais e transnacionais até elites ou líderes de facções, assim como no grupos sociais locais (étnicos ou familiares) (PNUMA 2009).

> "A premissa repousa na noção de que esforços cooperativos para planejar e gerir recursos naturais compartilhados pode promover comunicação e interação entre adversários ou potenciais adversários, transformando, portanto, inseguranças e estabelecendo direi-

> tos mútuos de reconhecimento. Tais esforços intentam tirar proveito da interdependência ambiental das partes envolvidas, a qual pode servir como incentivo à comunicação entre fronteiras contestadas ou outras linhas de tensão divisoras."(PNUMA 2009, 22).[10]

Os dois maiores exemplos de cooperação ambiental em nome da construção da paz são a gestão compartilhada de água, terra, florestas e animais selvagens e a proteção ambiental em forma de áreas de salvaguarda. Do mesmo modo, outra forma possível que essa cooperação poderia assumir seria por meio de desenvolvimento de práticas de adaptação às mudanças climáticas por parte das comunidades (Grundel 2010).

Obviamente existem riscos presentes nesses processos, e caso eles não sejam devidamente administrados - principalmente quando os benefícios não são compartilhados - os problemas se tornam crônicos, as pressões internas e externas influenciam o bom funcionamento do processo e as chances de reincidência do conflito aumentam(PNUMA 2009). Dentre os riscos principais ao processo de construção e manutenção da paz está a falta de gestão transparente dos recursos naturais, principalmente quando as elites dominantes fazem uso da sua posição para manter controle sobre eles. Dessa forma, grupos excluídos dos círculos econômicos e políticos concêntricos tendem a ver em um novo conflito a única solução (Grundel 2010). Além disso,

> "o senso comum de que 'nada mudou' tende a desencorajar a população geral de dar suporte à paz e ao desenvolvimento e podem, contrariamente, prover um crescimento aos esforços de recrutamento dos grupos armados. A boa vontade mostrada pelos parceiros em prol do desenvolvimento no período pós-conflito também tende a evaporar-se rapidamente se a corrupção e a inequidade se reestabelecerem. E finalmente, investidores internacionais das empresas extrativas tendem a mostrar menos interesse especialmente onde legislação extraterritorial e grupos de pressão internacional aumentam os riscos para financiamentos em países com má governança. As oportunidades de investimento podem ser realizadas por agentes com menor grau de confiabilidade, o que pode exacerbar o ciclo de corrupção e conflito"(Grundel 2010, 3).[11]

10 Tradução nossa.
11 Tradução nossa.

A própria atuação internacional não tem sido coerente e adequada para com a gestão de recursos naturais em prol da construção e da manutenção da paz. Exemplo disso é que a forma como a Organização das Nações Unidas (ONU) opera em relação ao tema tem mostrado insuficiência preparatória, apresenta falhas de execução exatamente por não levar em consideração a função representada pelos recursos em momentos prévios ao conflito e não investe no potencial existente neles, como também no meio-ambiente, para atuarem como ferramentas de construção da paz. Fica claro que os recursos naturais e o meio-ambiente são intrínsecos a todas as fases de um conflito, seja para a eclosão e perpetuação da violência e a debilitação das expectativas por paz, ou seja para a construção da paz. Percebe-se que ambos, recursos e meio-ambiente, são vitimados pelos danos diretos e indiretos que, somados ao declínio de instituições, podem ameaçar a segurança e o bem-estar da população civil. Ainda assim, também podem contribuir para a construção da paz se administrados visando desenvolvimento econômico, geração de empregos e meios de subsistência sustentáveis. Para que esses últimos ocorram, a reorganização das políticas voltadas ao assunto deve levar em conta alterações institucionais e procedurais (PNUMA 2009, PNUMA 2015).

É importante também que a assistência externa fornecida seja baseada em analises do contexto local, entendendo as particularidades de cada conflito por meio de políticas flexíveis que encorajem a prática de princípios de governança nas reformas a serem geridas (Grundel 2010). Além disso, outros problemas devem ser sanados e os principais a serem endereçados são: (1) a falha, por parte do sistema ONU, em ter ações preventivas e de planejamento para questões ambientais e de recursos naturais que sejam inerentes aos conflitos; (2) a falta de fiscalização de recursos de alto valor por parte comunidade internacional, de forma a impedir e/ou interromper o financiamento dos conflitos, por meio de sanções e criação de instrumentos legais; (3) a carência por tratamento do meio-ambiente e dos recursos naturais como partes integrantes dos processos de pacificação e manutenção da paz; e, por fim, (4) ausência de blindagem dos recursos naturais, a qual contribuiria para posterior recuperação econômica (PNUMA 2009, PNUMA 2015).

3 AÇÕES INTERNACIONAIS PRÉVIAS

Por um grande período de tempo predominou na comunidade mundial a despreocupação quanto às consequências que o crescimento econômico

desordenado poderia trazer para o meio ambiente e para a manutenção dos recursos naturais. O modelo capitalista de desenvolvimento, o qual pode ser caracterizado por fazer uso irregular e desordenado de matérias primas, trouxe consigo enormes impactos ambientais, reduzindo a qualidade de vida dos indivíduos, gerando conflitos e ampliando as possibilidades de escassez de recursos naturais. Com isso em mente, a partir dos anos 1980 verificamos o surgimento do conceito de sustentabilidade como instrumento de transformação do modelo econômico vigente, com o intuito maior de preservar e proteger os recursos naturais e o meio ambiente para futuras gerações (Lacerda e Cândido 2013). No entanto, é imperativo destacar que a devida conexão e vinculação dos termos "recursos naturais" e "conflitos violentos" começou a ser realizada apenas recentemente pelos organismos internacionais – pela ONU, principalmente. Assim, verificamos que as reuniões e os acordos realizados anteriormente à virada do século XX para o XXI não chegaram a abordar essa relação de forma específica e direta, mas sim apresentaram resoluções mais gerais com respeito à gestão de recursos naturais, a conflitos e à sustentabilidade.

3.1 DA UNESCO À AGENDA 21

A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, foi primordial para a formação de organismos nos quais poderiam ser realizadas discussões acerca da temática do meio ambiente. Com o grande objetivo de minimizar aspectos negativos que poderiam desencadear conflitos entre países - como a falta de alimentos e o acesso reduzido a recursos naturais por certos grupos e nações -, uma das agências criadas pela ONU que foi central para o debate de matérias ambientais entre 1946 e 1970 foi a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Apesar de não ser uma meta primária do órgão, a Unesco realizou neste período três importantes encontros internacionais sobre o tema de recursos naturais, sendo eles: a "Conferência Científica das Nações Unidas para Conservação e Utilização de Recursos Naturais", em 1949, a qual criou um ambiente acadêmico de debate acerca do uso de matérias-primas; a "Conferência sobre a Biosfera", em 1968; e a "Conferência de Ramsar", em 1971(Ribeiro 2001). A partir da análise destas reuniões e seus resultados, podemos inferir dois pontos que se manifestam até os dias atuais: (i) os interesses das potências hegemônicas são predominantes sobre o das potências médias e pequenas; e (ii) os problemas ambientais são transfronteiriços e interdependentes, exigindo um esforço conjunto e cooperativo dos países para endereçá-los e resolvê-los (J.

M. Lacerda 2015).

A Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, mais comumente conhecida como Conferência de Estocolmo, realizada em junho de 1972, representa um marco na política ambiental mundial. Tal conferência conduziu a preocupação ambiental para o centro de discussão da agenda política internacional e estabeleceu regulamentos que serviriam de referência e guia para as próximas ações vinculadas ao meio-ambiente. Segundo J. M. Lacerda (2015),

> "A Conferência de 1972 gerou a ampliação das temáticas em torno dos problemas ambientais e do uso desregulado de recursos naturais, tendo repercussão na conscientização da sociedade civil, na necessidade de ações nacionais e internacionais, no impulso à criação de legislações nacionais ambientais e departamentos governamentais especializados, na configuração de princípios de Direito Ambiental Internacional, e na criação do PNUMA" (J. M. Lacerda 2015, 44).

Além da criação do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), a reunião em Estocolmo produziu uma Declaração e um Plano de Ação que definiriam os princípios de responsabilidade e comprometimento mundial em questões ambientais, como o uso racional de recursos naturais de forma a garanti-los para gerações futuras (Princípio 5) e o direito soberano dos Estados de explorar seus próprios recursos, desde que não afetem outros países e territórios fora de sua jurisdição (Princípio 21) (PNUMA 1972).

Os anos que se seguiram à Conferência em Estocolmo foram marcados por acontecimentos históricos que modificaram consideravelmente as concepções de política internacional em relação a problemas ambientais e de gestão de matérias primas, como, por exemplo, as Crises do Petróleo da década de 1970, as ameaças do buraco na Camada de Ozônio e o acidente nuclear em Chernobyl, em meados dos anos 1980 (Duarte 2006). Por consequência disso, a ONU convocou inúmeros especialistas e pesquisadores para realizar estudos e propor metas de gestão ambiental, os quais resultaram no Relatório Brundtland de 1987, pautado basicamente na ideia de desenvolvimento sustentável[12] e que lançaria as bases para a convocação da Cúpula da

12 O desenvolvimento sustentável, com base no Relatório, implicaria em "encontrar as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades" (ONU 1987).

Terra de 1992, no Rio de Janeiro.

Foi a partir da Rio 92 que o desenvolvimento sustentável começou a ser realisticamente direcionado na agenda pública mundial, buscando-se modificar o modelo de desenvolvimento econômico vigente de forma a evitar danos ambientais e a devastação de recursos naturais essenciais para a humanidade. Desse modo, a partir da implementação da Agenda 21 e da Declaração do Rio – ambas resultantes da Cúpula -, passou a existir uma maior percepção por parte de setores empresariais e industriais de que seria "um desperdício continuar o modelo de poluição ambiental e de consumo descontrolado de recursos naturais, como matérias-primas, água e energia" (Alves e Freitas 2013, 198).

3.2 ESFORÇOS NO SÉCULO XXI

A partir dos anos 2000, os organismos e agências internacionais - principalmente aqueles ligados à ONU - começam a perceber e endereçar diretamente o papel dos recursos naturais nos processos de geração, manutenção e resolução de conflitos. Como visto anteriormente, as tendências globais de mudanças demográficas, aumento do consumo, degradação ambiental e mudanças climáticas estão pondo em risco a disponibilidade e utilização de recursos e intensificando a competição entre Estados e grupos por acesso e propriedade de matérias primas como terra, água, petróleo e minerais. Em resposta a este movimento, a ONU e outras instituições multilaterais vêm desenvolvendo nos últimos anos relatórios e documentos com estratégias de ação nos âmbitos local, regional e internacional, bem como instituindo outros organismos específicos, com o objetivo de reduzir a tendência de deflagração e conservação de conflitos em regiões suscetíveis a este tipo de problema.

Tendo isso em mente, a União Europeia e as Nações Unidas formaram uma parceria em 2008 com a intenção de desenvolver e implementar uma multiagência estratégica, dedicada a elaborar instrumentos e capacitações para que Estados, grupos internos e o próprio sistema ONU pudessem contribuir para a prevenção de conflitos violentos ligados a recursos naturais. O "Marco das Nações Unidas para Equipes Inter-Agência de Ação Preventiva"[13] – ou simplesmente Matriz de Cooperação -, financiado pela UE e formado por inúmeras agências e departamentos atreladas às Nações Unidas - desenvolveu uma série de notas de orientação práticas e material de treinamento de forma a auxiliar os Estados a fortalecerem sua gestão de

13 Do inglês, United Nations Framework Team for Preventive Action (FT).

recursos para prevenção de dissensões e construção de paz. Nesses guias, o órgão orienta os países, por exemplo, a mitigar disparidades econômicas, sociais, ambientais e de gênero; a realizar uma gestão de recursos transparente; e a envolver a população como um todo nos processos de paz, de forma a prevenir a ocorrência de conflitos envolvendo indústrias extrativas e recursos escassos (UNFT 2012).

Além dessa parceria, outros organismos conectados à ONU foram criados e aperfeiçoados com o intuito de contribuir para a solução do problema. O Departamento de Assuntos Políticos estabeleceu uma Unidade de Apoio e Mediação que providencia suporte técnico para agências e missões das Nações Unidas dedicadas ao processo de mediação. O Escritório de Prevenção de Crises e Recuperação tem o papel de assistir os países a realizar uma gestão apropriada de recursos naturais e a lidar com conflitos por terras em nível local e nacional. O Instituto de Recursos Naturais da Universidade das Nações Unidas, com sede em Gana, disponibiliza treinamentos e publicações em Gestão de Recursos na África. Agências e órgãos multilaterais não vinculadas à ONU também foram concebidas para auxiliar nesse tipo de problema, como a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas (ITIE) – uma iniciativa conjunta de Estados, de ONGs, do Banco Mundial e de numerosas indústrias extrativas que fornece um mecanismo poderoso para reduzir a corrupção e desvio de fundos – e o Processo Kimberley de certificação de diamantes – concebido para evitar o comércio dos famosos "diamantes de sangue", que alimentam e financiam conflitos no continente africano -, ambos lançados em 2003 (UNFT 2012).

Outros organismos centrais da ONU, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) endereçaram e realizaram esforços com o objetivo de promover debates e soluções para a incidência de conflitos violentos envolvendo recursos naturais. O PNUMA, através da produção de relatórios, propôs à Comissão de "Peacebuilding" (Construção de Paz) da ONU e à comunidade internacional como um todo considerar algumas recomendações importantes para melhor integrar as questões ambientais e as matérias primas ao processo de prevenção de conflitos e intervenções de "peacebuilding", tais como:

> "1. Desenvolver as capacidades das Nações Unidas de alerta e ação antecipada; [...] 2. Melhorar a supervisão e proteção dos recursos naturais durante os conflitos, de forma a minimizar o potencial que estes recursos têm de financiá-los; [...] 3. Endereçar o meio am-

> biente e os recursos naturais como parte do processo de pacificação e manutenção da paz; [...] 5. Aproveitar cuidadosamente o papel das matérias primas para a recuperação econômica, [...] garantindo a responsabilização, transparência e sustentabilidade ambiental na sua gestão"(PNUMA 2009, 28-29).[14]

Por sua vez, já em 2003, o CSNU considerou indiretamente a importância do meio ambiente nos processos de *peacebuilding*. Já em 2007, o mesmo órgão publicou uma Declaração Presidencial na qual este reconheceu o importante papel que os recursos naturais exercem nos conflitos armados e em situações pós-dissuasão.

> "O Conselho de Segurança relembra a Resolução 1625 (2005), por meio da qual este declarou o reforço da efetividade do Conselho na prevenção de conflitos, particularmente na África, e reafirmou sua determinação em tomar atitudes contra a exploração e o tráfico ilegal de recursos naturais e commodities de alto valor em áreas onde isso pode contribuir para o desencadeamento, a escalada ou a continuação de conflitos armados. [...] O Conselho de Segurança, através de várias Resoluções, tem tomado medidas para esta questão, mais especificamente para prevenir que a exploração ilegal de recursos naturais, principalmente de diamantes e de madeira, intensifique os conflitos armados, para encorajar a gestão transpa rente e legítima de matérias primas, [...] para estabelecer comitês de sanções e para instaurar grupos e painéis de especialistas a fim de supervisionar a implementação dessas medidas"(CSNU 2007, 1).[15]

Tal problemática foi novamente reforçada em discurso do ex-Secretário Geral da ONU Kofi Annan em sessão do Conselho datada de junho de 2013, no qual ele fortaleceu a ideia de responsabilidade primária dos governos em garantir que os recursos naturais não tornem-se causadores de conflito, principalmente dos governos africanos. Além disso, Annan reforçou o papel essencial que a comunidade das nações deve exercer no processo de construção de paz, aprovando algumas atitudes tomadas até então – como os esforços do Conselho em acabar com o saque de recursos minerais e com o tráfico de diamantes e madeira na África, as parcerias com o setor privado

14 Tradução nossa.
15 Tradução nossa.

através da colaboração econômica e as iniciativas multilaterais de transparência e anticorrupção tomadas, em particular os avanços realizados pela Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE) (Africa Progress Pannel 2013).

4 POSIÇÃO DOS PAÍSES

A **República do Sudão** está em um espiral de impasses que tomou conta do país desde 2003, a qual tem causas como a variação de clima, escassez de água, perda de terras férteis, desflorestamento, baixas na pluviosidade e maior densidade demográfica. A crescente demanda por recursos, em condições de **anarquia**, fomentou a disputa entre agricultores, nômades e pastores, expondo a vulnerabilidade das instituições governantes. O país entende a problemática da questão, pois sua situação interna ainda é composta por conflitos por recursos naturais, os quais demandam do governo maior atitude em direção à adaptação das estratégias de desenvolvimento e prevenção de conflito, assim como a defesa dessas premissas nos fóruns multilaterais; da mesma forma, soluções para tensões étnicas e competições por água e terra fértil são vistas como fatores primários a serem endereçados pelo governo sudanês (PNUMA 2009).

A **República da Costa do Marfim** tem recursos naturais abundantes como o cacau e os diamantes, os quais foram utilizados em conflitos como fontes de renda e financiamento para os fins de guerra. O país passou por um processo de divisão de opinião política nos últimos anos, também produto das disputas passadas; no presente momento, o país, assim como a **República do Gana**, acredita que políticas que promovam a manutenção e a construção da paz, aliadas à promoção de ideias de uso sustentável dos recursos naturais, para que não venham a ser utilizados como ferramenta de impulso ao conflito, devem ser endereçadas (PNUMA 2009).

As florestas conhecidas como o "segundo pulmão do mundo" da **República Democrática do Congo** provêm oportunidades de sustento como agricultura e ecoturismo; caso essas práticas não sejam efetuadas de maneira sustentável, podem levar à cessão da existência de oportunidades de aproveitamento por meio de erosão do solo, riscos de inundações e propensão à competição pelos recursos. Esses riscos ameaçam o processo de construção da paz no país e, nesse caso, com a falta de meio ou capacidade para exercer controle por parte do governo, a situação pode deteriorar-se, dando espaço ao abuso, fraudes e exploração ilegal. Assim sendo, o governo da República Democrática do Congo defende o apoio da comunidade internacional ao mo-

nitoramento do meio ambiente, ao controle da extração de recursos naturais e à construção de capacidades de governança e coação (PNUMA 2009, Koning 2008).

Tendo um histórico que perpassa disputas pelo controle da mineração de diamantes e casos de corrupção massiva no mesmo setor, a **República da Serra Leoa**, atualmente estabilizada, já passou por épocas em que os conflitos por recursos naturais pavimentaram um colapso político completo, tanto na esfera interestatal – com a Liberia – como na intraestatal – em guerra civil (PNUMA 2009, Koning 2008). Sendo um exemplo das consequências geradas por esses conflitos, Serra Leoa deve defender políticas de prevenção de conflito que impeçam que episódios semelhantes ocorram, assim como de promoção da construção e manutenção da paz.

Também envolvida em conflitos por recursos naturais – a exemplo dos diamantes com Serra Leoa e a extração de madeira (PNUMA & PNUD 2013) – a **República da Liberia** defende, por meio do projeto Visão 2024, o crescimento e o desenvolvimento econômico sustentável, os quais incluem o uso sustentável dos recursos naturais, e a implantação da Agenda 21 (U. N. UNEP, Liberia: Preparation of a National Adaptation Programme of Action (NAPA) 2002). Entretanto, o país possui uma economia quebrada, derivada das diversas guerras civis e de um sistema político corrompido, que podem comprometer suas atividades internas.

Assim como diversos outros países africanos, a **República de Angola** também passou por guerra civil fomentada por recursos naturais. Atualmente, com o Movimento Popular de Libertação da Angola (MPLA) no poder (PNUMA 2009), o país tem promovido diversas parcerias com o PNUMA em nome do uso sustentável de recursos naturais, do fortalecimento de instituições voltadas ao meio ambiente e da gestão de áreas protegidas. Redes criminais transnacionais têm atuado no país por meio de crimes ambientais, os quais o governo tem combatido com políticas de inclusão à economia (com atividades ligadas ao ecoturismo) aos que fornecem apoio à cadeia de trocas ilegais, quebrando o ciclo de comércio (UNEP, UNEP Head Achim Steiner Plans Environmetal Cooperation with Angola 2016a).

A grande falta de capacidade de adotar e reforçar práticas sustentáveis ou o monitoramento com padrões sustentáveis em países como a **República Federal da Nigeria** apresenta-se como um grande problema a ser superado. Não há a estabilidade governamental necessária e as existentes tensões étnicas e religiosas aliam-se às milícias armadas, compostas majoritariamente por jovens, para tornar pior o cenário do conflito civil por petróleo – recurso natural abundante no delta do Rio Níger. É necessário, portanto, que tais

problemáticas tenham espaço para serem discutidas e medidas de construção e manutenção da paz sejam implantadas no país (PNUMA 2015, UNDP 2011).

A **República de Ruanda** é um modelo a ser seguido em termos de geração de renda dos recursos naturais e na gestão do meio ambiente. O ecoturismo é exemplo disso: a cooperação regional ambiental feita em parceria com a República Democrática do Congo e Uganda, que culminou na assinatura da Declaração de Goma, em 2015, e que inclui troca de conhecimento e a partilha de rendas, demonstra um avanço em termos de gestão regional de recursos naturais e governança ambiental. Esses princípios devem ser defendidos pelo governo de Ruanda para manter processos do gênero e impedir que falhas venham a travar os avanços(U. N. UNEP 2011).

O histórico confronto entre o governo cambojano e o Khmer Rouge marcou a trajetória do **Reino do Camboja**, o qual até hoje lida com as consequências auferidas ao meio ambiente daquele conflito. Exemplo disso são as dificuldades internas em relação à criação de políticas de preservação de terras férteis e ao uso sustentável de recursos naturais aquáticos e terrestres, nesse último caso, a madeira, a qual foi combustível dos conflitos passados. Portanto, entende-se que o fomento a políticas que lidem com a gestão dos recursos naturais afeta diretamente a economia do país e se mostra necessária ao desenvolvimento sustentável do Camboja (CAMBODIA 2009).

A **República Federativa do Brasil** tem efetuado um papel importante na questão dos recursos naturais como fatores influentes aos conflitos, tanto que cooperou com os projetos de criação de parques sustentáveis no Peru (U. D. UNEP 2015), e tem defendido o desenvolvimento sustentável por meio de atividades regionais coordenadas, parcerias com atores chave do setor privado e prevenção de impactos negativos derivados dos setores produtivos ao meio ambiente (UNEP, UNEP Brazil Office 2003). Todavia, ainda passa internamente por episódios em que os direitos dos indígenas são desrespeitados em prol das indústrias madeireiras (Norway 2014), o que apresenta certa dicotomia entre o discurso e a prática, principalmente quando se nota que a quantidade de recursos naturais no país tem diminuído (U.-I. &. UNEP 2012).

País que apresenta diversas lições sobre prevenção de conflito em cadeias de valor das indústrias extrativas, visando à minimização de dano ambiental e à prevenção de problemas de saúde locais ligados a atividades extrativas (PNUMA 2015) é a **República do Chile.** Nesse mesmo contexto, o país ainda trabalhou em prol da criação de empregos em setores adjacen-

tes com rendas geradas da exploração de cobre, controlando riscos e aproveitando oportunidades para avançar o desenvolvimento humano (UNDP 2011). Atividades como essas demonstram a coordenação efetiva do governo chileno em benefício ao desenvolvimento sustentável e servem de exemplo à comunidade internacional sobre a defesa de políticas adequadas para os recursos naturais na América Latina.

As discussões para resolver as tensões territoriais por fronteiras que perduraram por anos entre a **República do Peru** e o Equador levaram a criação de Zonas Adjacentes de Proteção Ecológica nos dois lados da região antes em disputa. Esse mecanismo de cooperação transfronteiriça reduz as tensões e contribui para a preservação da biodiversidade, podendo gerar, inclusive, iniciativas de cooperação binacional para gerir e conservar essas áreas. As comunidades locais têm aproveitado dos benefícios dos esforços de conservação, assim como os governos têm criado maior confiança e colaboração mútua. A construção de parques similares tem sido encorajada e funcionado em casos como os de Israel/Síria e de Coreia do Sul/Coreia do Norte, sendo essa experiência o precedente que pode ser defendido pelo Peru na questão em pauta (PNUMA 2009).

A **República do Haiti** tem recebido apoio das Nações Unidas por anos e sua situação composta por problemas ambientais extremos é um dos principais obstáculos às tentativas de construção da paz. O desflorestamento causa um círculo vicioso que leva a população a continuar o processo para sobreviver, existindo raros investimentos em outras atividades. A necessidade emergencial de que haja reabilitação ambiental por meio de reflorestamento, agricultura sustentável e investimentos em fontes energéticas alternativas é primária para o desenvolvimento econômico do país e redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (PNUMA 2009).

Os países da América do Norte possuem ideias partilhadas no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável, principalmente, sendo ele um objetivo em comum nas suas respectivas políticas nacionais. Tanto os **Estados Unidos da América** como os **Estados Unidos Mexicanos** e o **Canadá** defendem políticas que tenham como base a gestão sustentável de recursos naturais, sendo ela plataforma para a redução de riscos de desastres e conflitos e a provisão de recuperação e desenvolvimento. O México tem trabalhado para aumentar os padrões de vida da população por meio da geração de empregos baseada no uso sustentável de recursos naturais; no Canadá, questões acerca da exploração de madeira e da defesa dos interesses de grupos indígenas e residentes locais têm sido postas em pauta para que sejam efetivadas ações de planejamento do uso de recursos naturais; e

os Estados Unidos têm atuado como fonte de financiamento para diversos programas de promoção de política de prevenção, construção e manutenção da paz (FAO 2003).

As políticas de construção da paz se mostram efetivas no exemplo da **República Islâmica do Afeganistão**, a qual possui um órgão responsável pela melhora, em longo prazo, dos meios de subsistência, da base de recursos naturais e geração de empregos condizentes com a realidade da população afegã: o Corpo de Conservação do Afeganistão (CCA). Esse órgão tem aproximado a comunidade local aos líderes, identificando problemas potenciais e oportunidades que provejam sustentabilidade em longo prazo para o projeto. Esse tipo de iniciativa pode ser incentivada pelo governo afegão para que seja implementada em outros países, por meio de ação conjunta entre os governos e a ANUMA, visando a implantação de políticas e leis para a recuperação e a gestão sustentável de recursos naturais (PNUMA 2009, U. N. UNEP, Natural Resource Management and Peacebuilding in Afghanistan 2013).

A **República Islâmica do Irã** já foi apoiada pelo PNUMA na solução de conflito pela água do delta de Sistan com o Afeganistão e para que dependa menos do comércio de petróleo por meio de comércios alternativos (PNUMA 2009). O país compreende a relação existente entre o meio ambiente e saúde, principalmente por conta dos eventos ocorridos em relação à escassez de água; por isso, o Irã também se esforça na incorporação de ideários de economia verde em seu desenvolvimento e na procura por soluções em questões a serem resolvidas no setor agricultor em relação ao uso da água e de terras férteis (N. C. UNEP, UNEP Executive Director Visits Iran for Interfaith Dialogue on the Environment and Culture 2016b) Essas atitudes também devem ser levadas em conta pelo governo do **Reino Haxemita da Jordânia** e pelo governo da **República do Iraque**, que possuem problemas ambientais internos semelhantes (N. C. UNEP, New UN Programme Aims to Tackle Water Scarcity in Jordan 2011, Jensen, Special Report - From Conflict to Pecebuilding: UNEP's Role in Environmental Assessment and Recovery 2009), assim como pelo governo da **República da Índia** (UNEP, United Nations Environment Programme 2010).

Assim como em outros países do Oriente Médio, medidas de apoio feitas pelo PNUMA no **Reino da Arábia Saudita** e nos **Emirados Árabes Unidos** têm como objetivo a criação de oportunidades de emprego, o aumento da contribuição de setores não petrolíferos ao Produto Interno Bruto e às exportações da região, como forma de incentivar a estabilidade econômica dos setores relacionados à extração de recursos naturais, e o incentivo

à gestão sustentável desses mesmos recursos.

A **República da Indonésia** encontra em seu território pequenos agricultores (assim como comunidades afetadas por atividades extrativas de madeira e de minérios) que estão em condições de desvantagem em relação aos latifundiários por falta de acesso à informação e justiça. O país também lida com a perda de vegetação vital para a sobrevivência de comunidades locais e pode aprender com os exemplos de outros membros do PNUMA (FAO 2003, UNDP 2011). No caso do Estado Independente da **Papua Nova Guiné**, a descoberta de novas fontes de petróleo no país leva à preocupação por iniciativas que lidem com a prevenção de conflito (UNDP 2011)

Até pouco tempo atrás, a **República Popular da China** demonstrava baixo interesse em iniciativas internacionais de promoção de melhores condições de governança dos recursos naturais; essa situação mudou com o interesse do país em se tornar um global player e, com isso, surgem as responsabilidades de agir como tal. Os governos doadores e organizações não governamentais têm procurado parcerias com a China continental visando à melhora da gestão de recursos naturais em Estados em situações frágeis (Grundel 2010). Contudo, dicotomicamente, o país também se encontra a beira de um conflito por recursos naturais e possessões em alto mar no Mar do Sul da China com diversos países, situação a qual pode ser prevenida com políticas de exploração sustentável conjunta (Buszynski 2012, USIP 2007)

A **Federação Russa** encontra-se em conflito por áreas ricas em gás e petróleo, assim como pela rede que conecta os países com esses recursos, com a Ucrânia e a União Europeia. Essas divergências derivam da importância desses recursos para os países envolvidos: enquanto a economia da Rússia depende fortemente das exportações de gás e petróleo para a Europa, essa última depende das importações dos mesmos recursos; contudo, desvios têm sido feitos por parte da Europa por meio dos oleodutos ucranianos ou por vias alternativas a serem construídas de modo que se contorne o monopólio da Rússia, que tem aumentado as taxas e preços dos produtos derivados. Isso mostra que por mais que esses países se envolvam constantemente nos conflitos causados por recursos naturais ou na solução dos mesmos, eles também se encontram em cenários securitários de mesma ordem que contém disputas semelhantes por recursos naturais (NATO 2015, Volkov 2009).

Ambos o **Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte** e a **República Francesa** atuaram no decorrer de conflitos fomentados por recursos naturais, apresentando quase sempre papeis ambíguos (Humphreys 2005).

Entretanto, atualmente, os dois países advogam a favor da gestão sustentável de recursos naturais, tanto que apoiaram a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança da ONU no estabelecimento de mecanismos de certificação das fontes de diamantes na África. Da mesma forma, apoiam iniciativas de transparência para as indústrias extrativas, as quais têm como objetivo garantir que os recursos naturais sirvam em prol do desenvolvimento e não como combustíveis aos conflitos. Nesse contexto, o apoio do sistema ONU, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial são essenciais para que políticas sobre a questão sejam postas em prática e tenham financiamento para que sejam efetivadas (UN 2013, Jensen e Lonergan, Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding 2012).

O **Reino da Suécia** é um dos principais colaboradores do PNUMA, assim como os **Países Baixos**, nas mais diversas áreas de atuação do Programa. Sendo assim, ambos são ativos no apoio aos mais diversos projetos; exemplo disso foi a fundação, com apoio sueco, do "Environmental Cooperation for Peacebuilding programme (ECP)"[16] pelo PNUMA em 2008, o qual tem como objetivo o fortalecimento das capacidades dos países, organizações regionais, dos órgãos da ONU e da sociedade civil para compreender e endereçar os riscos de conflito e as oportunidades de construção da paz presentes no meio ambiente e nos recursos naturais (UNDP 2011).

A luta do **Greenpeace** para chamar atenção ao papel crucial que os recursos naturais desempenham em situações de conflito, e em especial para denunciar os danos causados ao meio ambiente nessas situações (Greepeace 2012), vem de longa data. A organização, criada em 1971, é voltada ao ativismo ambiental e tem histórico de intervenções combativas. Em 2003, por exemplo, ativistas do Greenpeace entraram no porto de Ravena, localizado na cidade italiana de mesmo nome, e pintaram as frases "toras de guerra e crime florestais"[17] em um grande carregamento de madeira importado da Libéria (Greenpeace 2003). O objetivo era denunciar a importação desse recurso cuja exploração alimentava tanto a indústria madeireira, responsável pela redução da floresta da Libéria à metade de seu tamanho original, quanto o próprio conflito civil na Libéria, já que os recursos obtidos com a venda da madeira eram empregados, por exemplo, na compra de armas. Esse caso é um dos vários que podem ser invocados para ilustrar como o Greenpeace consegue despertar a atenção da mídia e do grande público para temas am-

16 Em tradução literal nossa para o português, Programa de Cooperação Ambiental para a Construção da Paz.

17 Do inglês "logs of war e forest crime".

bientais importantes. Mesmo aqueles que criticam os ativistas do Greenpeace como intransigentes na defesa de suas posições, ou como midiáticos, não se arriscariam a diminuir a importância da organização como interlocutora em questões ambientais.

Com mais de setenta anos de história e de ativismo, a **Oxfam** (Comitê de Oxford de Combate à Fome) começou como uma organização dedicada à ajuda humanitária em situações de emergência ao redor do mundo. Com o passar dos anos, o escopo da organização aumentou, pautado pela seguinte visão: a injustiça da pobreza precisa ser combatida (Oxfam 2014). Além de continuar atuando em situações de emergência para proteger civis e prover necessidades básica como água, alimentos e saneamento, a Oxfam também desenvolveu respeitável atuação na reconstrução de comunidades pós-conflito.

A Oxfam atua nisso tanto diretamente (in loco), quanto indiretamente, produzindo materiais que servem de base à formulação de políticas públicas e participando na criação de estratégias para construção da paz. Para compreender a atuação da Oxfam em relação a conflitos e recursos naturais, é preciso ter em mente que a diretriz que pauta a organização como um todo é o combate à pobreza, e que a isso se aliam noções-chave como importância do empoderamento da comunidade local e da justiça de gênero (Oxfam 2014).

O **World Wide Fund for Nature (WWF)** é uma organização não governamental dedicada à defesa do meio ambiente, atuante sobremodo nos temas relacionados à biodiversidade e ao uso racional dos recursos naturais. De modo geral, a diretriz que pauta as atividades da WWF é a busca por um futuro sustentável. Para tanto, as prioridades da organização são a conservação da biodiversidade e a redução do impacto da atividade humana sobre a natureza (WWF 2008). Sua atividade como promotora desses preceitos na solução de conflitos provenientes da disputa por recursos naturais, assim como no impedimento da perpetuação de atividades extrativas ilegais e/ou de degradação do meio ambiente, é de importância peremptória ao tema.

5 QUESTÕES A PONDERAR

1. Qual o papel que a Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente desempenha no que tange a gestão dos recursos naturais globais?

2. Que políticas e ações podem ser tomadas no âmbito da ANUMA de forma a prevenir e diminuir o risco potencial que a má gestão de recursos

naturais oferece para os Estados-nações?

3. Uma vez iniciada a conflagração, que medidas podem ser tomadas para que os recursos naturais deixem de configurar-se como fonte de financiamento e escalada do conflito?

4. Que propostas podem ser feitas visando a integração do meio-ambiente e dos recursos naturais nos processos de pacificação e manutenção da paz, de forma a evitar a incidência de novas contendas?

5. O que pode ser feito a âmbito institucional para que o meio-ambiente e os recursos naturais sejam devidamente considerados e examinados dentro do ciclo de conflito e, mais especificamente, nos processos de *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*?

REFERÊNCIAS

Africa Progress Pannel. 2013. *Conselho de Segurança das Nações Unidas debate o conflito e os recursos naturais: discurso de Kofi Annan.*Genebra, 19 de Junho.

Billon, Philippe Le. "The political ecology of war: natural resources and armed conflicts." *Political Geography*, 2001: 561-584.

Binningsbø, Helga, e Siri Rustad. PRIO *working paper: Resource Conflicts, Resource Management and Postconflict Peace.* Oslo: Uppsala University & International Peace Research Institute, 2008.

Buszynski, Leszek. 2012. "The South China Sea: Oil, Maritime Claims and U.S.-China Strategic Rivalry." *The Washington Quarterly*, 139-156.

Cambodia, Kingdom of. 2009. *Cambodia Environment Outlook.* Relatório, Ministry of Environment.

Caselli, Francesco, Massimo Morelli, e Dominic Rohner. "The Geography of Inter-State Resource Wars." *The Quarterly Journal of Economics*, 2015: 267-315.

Duarte, Lilian Cristina Bulamarqui. 2006. "A Política Ambiental Internacional: Uma Introdução." *Cena Internacional* 4-12.

Evedove, Leonardo Ulian Dall. "Recursos Naturais e Conflitos Armados." *Revista Política Hoje*, 2015: 11-23.

FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2003. *Natural resource conflict management case studies: an analysis of power, participation and protected areas.* Roma: FAO.

Greenpeace. 2003. "Logging fuels African conflict." *Greepeace.org*: 31 de marõ. Acesso em 08 de junho de 2016. http://www.greenpeace.org/international/en/news/features/logging-fuels-african-conflict/.

Greepeace. 2012. "War's silent victim." *Greenpeace.org*: 06 de novembro. Acesso em 08 de junho de 2016. http://www.greenpeace.org/international/en/news/Blogs/makingwaves/wars-silent-victim/blog/42887/.

Grundel, Holger. *Strengthening the economic dimensions of peacebuilding: Practice note 6:*

Naturla Resource Governance in Conflitc-Affected Conexts. International Alert, 2010.

Hailu, Degol, Sara Rendtorff-Smith, Uyanga Gankhuyag, e Cosmas Ochieng. *Conflict Prevention in Resource-Rich Economies.* Nova Iorque: UNDP, 2011.

Humphreys, Macartan. 2005. "Natural Resources, Conflict and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms ." *Journal of Conflict Resolution* 508-537.

Jensen, David. Special Report - *From Conflict to Pecebuilding: UNEP's Role in Environmental Assessment and Recovery.* ECSP, 2009.

Jensen, David, e Steve Lonergan. 2012. *Assessing and Restoring Natural Resources in Post--Conflict Peacebuilding* . Nova Iorque: Earthscan.

Koning, Ruben De. 2008. "Resource Conflict Links in Sierra Leone and the Democratic Republic of the Congo." *SIPRI Insights on Peace and Security*, Outubro: 1-20.

Koubi, Vally, Gabriele Spilker, Tobias Böhmelt, e Thomas Bernauer. "Do natural resources matter for interstate and intrastate armed conflict?" J*ournal of Peace Research,* 2014: 227-243.

Lacerda, Cícero Sousa, e Gesinaldo Ataíde Cândido. 2013. "Modelos de Indicadores de sustentabilidade para gestão de recursos hídricos." Em *Gestão sustentável dos recursos naturais: uma abordagem participativa,* por Waleska Silveira Lira e Gesinaldo Ataíde Cândido, 13-30. Campina Grande: EDUEPB.

Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas. 2015. "Gestão de Recursos Naturais (GRN) e conflitos." *Revista Política* Hoje 25-64.

Lund, Michael S. "Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice." In: *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, por V. Kremenyuk e I. W. Zartman J. Bercovitch, 287-308. Londres: SAGE, 2009.

Mildner, Stormy-Annika, Gitta Lauster, e Wiebke Wodni. "Scarcity and Abundance Revisited: A Literature Review on Natural Resources and Conflict ." *International Journal of Conflict and Violence*, 2011: 155-172.

NATO, NATO Review Magazine. 2015. *Russian-Ukraine-EU gas conflict: who stands to lose most?* Acesso em 06 de Junho de 2016. http://www.nato.int/docu/review/2014/nato-energy-security-running-on-empty/Ukrainian-conflict-Russia-annexation-of-Crimea/EN/index.htm.

Norway, Rainforest Foundation. 2014. *Human rights and resource conflicts in the Amazon.* Regnskogfondet.

Oxfam. 2014. *The Power of People Against Poverty: Oxfam Strategic Plan*, 2013-2019.Oxfam. Acesso em 08 de junho de 2016. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oxfam-strategic-plan-2013-2019.pdf.

PNUMA & PNUD. *The Role of Natural Resources in Disarmament, Demobilization and Reintegration.* Nairóbi e Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013.

PNUMA. 1972. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment.*16 de Junho. Acesso em 07 de Junho de 2016. http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503.

PNUMA. *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment.* Nairóbi: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2009.

PNUMA. *Addressing the Role of Natural Resources in Conflict and Peacebuilding*:Nairóbi:

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2015.

Ribeiro, Wagner Costa. 2001. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto.

UN, United Nations. 2013. *Permanent mission of France to the United Nations in New York.* 19 de Junho. Acesso em 06 de Junho de 2016. http://www.franceonu.org/19-June-2013-Security-Council.

UNDP. 2011. *Conflict prevention in resource-rich economies.*Relatório , Nova Iorque: UNDP.

UNEP, United Nations Environment Programme. 2002. *Liberia: Preparation of a National Adaptation Programme of Action (NAPA).* Novembro.

_____. 2003. *UNEP Brazil Office*. Acesso em 06 de Junho de 2016.

_____. 2010. "United Nations Environment Programme." *India*. Fevereiro. Acesso em 06 de Junho de 2016. http://www.unep.org/resourceefficiency/Default.aspx?tabid=78342.

_____. 2011. *Rwanda: From Post-conflict to Environmental Sustainable Development.* Relatório, Nairobi: United Nations Environmental Programme.

_____. 2013. *Natural Resource Management and Peacebuilding in Afghanistan.* Relatório, Nairobi: United Nations Environment Programme.

_____. 2016a. *UNEP Head Achim Steiner Plans Environmetal Cooperation with Angola.*5 de Junho.

_____. 2016b. *UNEP Executive Director Visits Iran for Interfaith Dialogue on the Environment and Culture.*30 de Abril. Acesso em 06 de Junho de 2016. http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=27071&ArticleID=36156.

UNEP, News Center. 2011. *New UN Programme Aims to Tackle Water Scarcity in Jordan.*25 de Agosto. Acesso em 06 de Junho de 2016. http://www.unep.org/NEWSCENTRE/default.aspx?DocumentID=2649&ArticleID=8842.

UNEP, UN DPA &. 2015. *Natural resources and conflict: a guide for mediation practitioners.* Relatório, Nairobi: UNEP.

UNEP, UNU-IHD &. 2012. *Inclusive Wealth Report 2012: Measuring progress towards sustainabilty.* Cambridge: Cambridge University Press

UNFT. *Extractive Industries and Conflict.* New York: The United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action, 2012.

USIP, United States Institute of Peace. 2007. *Natural Resources, Conflict and Conflict Resolution.* Washington DC: United States Institute of Peace.

Volkov, Vladimir. 2009. *World Socialist Web Site, The Russia-Ukraine gas conflict and the geopolitical struggle for control of energy resources.* 3 de Fevereiro. Acesso em 06 de Junho de 2016. https://www.wsws.org/en/articles/2009/02/russ-f03.html.

WWF. 2008. *Building a sustainable future.* Relatório, Gland: WWF. Acesso em 08 de junho de 2016. http://assets.panda.org/downloads/wwf_better_futures_sign_off.pdf.



BOARD OF EXECUTIVE DIRECTORS OF THE WORLD BANK

ufrgsmun 2016

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.180-242

INFRASTRUCTURE INVESTMENTS IN ENERGY TRANSITION IN THE CAUCASUS AND CENTRAL ASIA (CCA)

Elisa Felber Eichner[1]
Maísa de Moura[2]
Marcos Zaffari[3]
Ricardo Pechansky[4]

ABSTRACT

The main goal of this study guide is to present a comprehensive picture of the current status of energy transition in the countries of the Caucasus and Central Asia (CCA) region, the existing opportunities and the challenges posed. In order to understand the whole picture political, economical and geopolitical elements will be exposed. The international organizations and alliances that act on the region both politically and economically are, usually, not strong enough to fully politically integrate the region and foster cooperation in non-traditional economic sectors. The dependence on the traditional energetic sector still poses one of the biggest challenges to the energy transition. Moreover, the low/medium level of economic development and the economic specialization of the countries in the region cause investments in renewable energy sources to be, sometimes, unprofitable or risky. The need to shift towards renewable energy production, however, has been strengthened both by the pressure caused by global warming and by the necessity of the countries to diversify their economy and assure energetic security. International organizations represent an important mean for financing such projects and spreading know-how.

1 Elisa is a 4th year student of International Relations at UFRGS.
2 Maísa is a 2nd year student of Economics at UFRGS.
3 Marco is a final year student of International Relations at UFRGS.
4 Ricardo is a 3th year student of International Relations at UFRGS.

INTRODUCTION

The history of mankind can be summarized as the history of production and allocation of economic resources, paced by successive energetic revolutions. Energy supply is intimately tied in with development, as efficient energy services play a special role in the promotion of environmental, social and economic sustainability. For a series of reasons, the debate on a new energy transition in the Caucasus and Central Asia (CCA) region has gained attention in the past years. Regarding that these countries are highly dependent on non-renewable sources, which are produced and transferred through Soviet-era infrastructures, the deterioration of power transmission grids and the impacts that the current energy matrix causes on the environment make it clear that a revolution in the way CCA countries produce energy is imperative. In the present article, we are deepening the debate on the topics abovementioned, in order to provide the basis for the discussion on the feasibility of implementing energy transition projects in the region.

1 HISTORICAL BACKGROUND

Humans have inhabited the Caucasus and Central Asia (CCA) region since the earliest Stone Age, generally pursuing the nomadic pastoralism for which the region's climate and terrain are best suited. The history of this part of the world mostly consists of the continuous process of rise and fall of nomadic tribes living in the steppes of the continent and along the Caspian Sea. Those nomads engaged in numerous wars with the eastern (Chinese and Mongol) and western (Greek, Roman and Russian) empires. A vital factor in the history of the southern part of this region was its location astride the most direct trade route between China and Europe, the so-called Silk Road[5] , which began to develop in the heyday of the Roman Empire (Library of Congress 1997b). The Silk Road helped to promote the rivalries among the political entities since it was the best way to trade goods and cross from Europe to Eastern Asia, but also the easiest way to

5 The Silk Road or Silk Route was a network of trade routes, formally established during the Han Dynasty of China, which linked the east and west regions of the ancient world in commerce. These routes were called the Silk Roads because traders used them to bring silk from China to western Asia and then on to Rome. However, all kinds of trade were done in these roads. The network was used regularly from 130 BC, when the Han officially opened trade with the west, to 1453 AD, when the Ottoman Empire boycotted trade with the west and closed the routes (Library of Congress 1997b).

encounter new people and enemies along the way.

Image 1: Political Map of Caucasus and Central Asia present-day



Source: Library of Congress 2009

The rise of the Mongol Empire, in the 13th century, put an end to this reality as it brought political control over the region. Genghis Khan[6] left a lasting imprint on the destinies of both Asia and Europe, making the Mongol Empire the largest contiguous land empire in history. Among the most significant legacies of the Mongols was their concern with trade and their respect for knowledge. Since the emergence of the Mongol Empire, the Mongol Khans fostered trade and sponsored numerous caravans encouraging the wider dissemination of goods and ideas (medical, religious, cultural and technical knowledge) throughout Eurasia, as merchants and others could now travel through the Silk Road from one end of the empire to another with greater security, guaranteed by the Pax Mongolica[7] (Allsen 2001).

6 Genghis Khan (1162–1227) was a Mongolian warrior, best known as the first ruler and creator of the Mongol Empire in 1206. He died before his empire reached the maximum borders, but his successors kept his ideas and legacy affirming that he was one of the most successful military commanders in the history of humanity (Atwood 2004).

7 The Pax Mongolica took place during the 13rd and 14th century and was a period of time characterized by peace, stability and economic growth under the rule of the Mongol Empire. Its highly sophisticated system of communication and transportation made it easy to send important messages and travel long distances in quite short amounts of time throughout the Silk Road. As a result of the relatively lucid communication and ease of movement, the Mongols were able to govern their vast empire effectively, thus ensuring political and economic stability (Shagdar 2000).

However, the routes also brought a negative contribution: the wider spread of diseases. In the 14th century, the Black Death spread from the East to the West, through fleas or rats who were attracted to human garbage deposited by caravans along the Silk Road. This misfortune ended up changing the entire history, being the destruction caused by the Black Death one of the reasons for the Mongols' disintegration, added to a lot of internal issues such as civil wars and fragmentation of political unity into several khanates along the 14th and 15th centuries. As the power of the Mongols declined, chaos erupted throughout the empire as non-Mongol leaders expanded their own influence. In 1453 AD, the Ottoman Empire conquered Constantinople by defeating the Byzantine Empire and closed the Silk Roads, cutting trade ties with the West (Cassel 2006).

Image 2: Map of important cities along the Silk Road



Source: UNESCO 2016

1.1 THE RUSSIAN DOMINATION AND THE GREAT GAME

The next few centuries were characterized by the absence of political power in the CCA region. Although the region was situated between several great powers, there was no strong state that could take control over it. The territory was split in numerous khanates, each one with its own rules and administration. The Caucasus was probably the most unstable area, since it was disputed by the Persians, the Ottomans and the Russians. It was only in the 19th century that the Russian Empire increased its influence area, conquering the majority of Central Asia and part of the Caucasus. Russian

rule brought important changes in the CCA, but many elements of the traditional way of life scarcely changed because there was not much contact with the Russians before 1917 (Library of Congress 1997b).

An important event of the 1870s was Russia's initial expansion of cotton cultivation in the region, including the areas of the Fergana Valley[8] and the Bukhara Khanate[9] that later became part of Tajikistan (Library of Congress 1997b). The interest in cultivating cotton instead of grains increased during the period because of the eruption of the American Civil War (1861-1865), which substantially decreased the supply of cotton from the United States—the leading export country by the time. The Russian Empire was also going through a quick development of its industry, needing a new market for its products, since most of its population was composed by serfs and was not economically active. Since these industrial goods were not competitive in the European markets, a natural direction for the Russian trade expansion was to the east, especially to Central Asia, making an economic move that helped enforce its domination over the area (Encyclopædia Iranica 2016a).

However, the British Empire also had possessions in Asia, being India its greatest colony. The Russian advance towards south became a problem for the British, since they could easily reach the territory that is present-day Afghanistan, representing a threat close to India. The Great Game[10], as it was called the economic, political and strategic competition between the Russian Empire and the British Empire in the region, lasted until the beginning of the World War I (WWI), but it still has consequences on today's geopolitics of the area (Szczepanski 2016).

By the end of the 19th century, the Russian Empire discovered that

8 The Fergana Valley is the core of Central Asia, a valley spread across eastern Uzbekistan, southern Kyrgyzstan and northern Tajikistan. It is a major source of food for Central Asia with crops including wheat, cotton, rice, vegetables and fruit (Starr et al. 2011).

9 The Khanate of Bukhara was a Central Asian State from the 16th to the 18th century. It was succeeded by the Emirate of Bukhara that lasted until 1920 AD, under Russian protection. It is now within the boundaries of Uzbekistan (Encyclopædia Iranica 2016b).

10 The Great Game was the rivalry between Imperial Russia and the British Empire over the control of Central Asia. Britain had possessions in India and the Russians were expanding their influence through the CCA region during the 19th century. The rivalry officially started in 1813 when the Persian Empire ceded the Caucasus Region to the Russian Empire. It would end only in 1907, when Russia and Britain settled their colonial disputes in Persia, Afghanistan, and Tibet. It delineated spheres of influence in Persia, stipulated that neither country would interfere in Tibet's internal affairs, and recognized Britain's influence over Afghanistan. The agreement led to the formation of the Triple Entente for WWI (Encyclopædia Britannica 2016a).

the CCA region was not only a cropland extension of the Empire. Natural resources, especially oil, were found to be extremely favorable in a moment where the most important Western oil producers were giving its first steps. Within CCA, the current territory of Kazakhstan played the most important industrial role in Russia's system because of the abundant coal and oil deposits in the northern sector of the country, closer to the Empire's center. The territory of current Turkmenistan was also a vital natural gas supplier to the Russians. Besides the agricultural base that yields cotton, vegetables, and grain, the soil of present Uzbekistan was found to host gold, several other valuable minerals, and substantial reserves of energy resources, especially natural gas (Library of Congress 1997b).

In the Caucasus region, since the 8th century AD people are known of using ground impregnated with oil for heating and lighting because of absence of wood. In Baku, Azerbaijan, there was a primitive oil industry since the beginning of the 19th century. Robert and Ludwig Nobel, Swedish immigrants in Russia, went to Baku, and, in 1873, established The Nobel Brothers Oil Extracting Partnership (Branobel), that modernized drilling procedures, revolutionized methods for transporting oil downstream to markets, and supplied the world with half of its oil (World Press 2016). In 1878, they built a pipeline that reduced the expenses of transportation by five times and paid for itself within a single year (Aliyev 1994). It did not take long until Western Oil Companies like Shell and the Rothschild Group began to fight with Branobel for control of the region's oil wealth. Baku became known as the "City that Oil Built", since oil industry greatly influenced the architectural appearance of Baku as a modern city (Aliyev 1994).

The accelerated development of oil-drilling in Absheron, an Azerbaijan Peninsula, led Russia to become the world's leading oil-producing country in 1898, a position kept only until 1901, though. The Baku region provided 95 percent of the Empire's production (Babayev 2012). In the years of Russian rule, except for Azerbaijan, the existence of oil and gas resources in the Caucasus was generally known, but only partially or poorly developed until the Soviet Era.

Several oil crises injured Russia since 1903, when constant strikes, violence, and ethnic strife during the Russian Revolution of 1905 led to a fall in the oil production to 212,000 barrels of oil/day[11]. Even in Baku, workers restricted their activities and the eruption of the conflict between Armenians and Azerbaijanis stimulated riots and massacres in the city, while tsa-

rist officials either sat passively or encouraged the inter-ethnic bloodletting (Adams 1998). The relative calm of the early 1910s was disrupted by WWI, when production of oil steadily decreased to reach the lowest level of just 65,000 barrels of oil/day by 1918 and then dropped even more sharply by 1920, leading Russia to lose its prestigious position (History of the Baku Oil Industry 2012).

1.2 SOVIET RULE AND INDUSTRIALIZATION

After the rise of the Communist Party in Russia and in the rest of what would become the USSR (United Soviet Socialist Republics), a political rearrangement and a massive process of industrial development and urbanization took place in the CCA. Soon after the Bolsheviks seized permanent control over Central Asia in 1923, started the gradual creation of the five political entities in the region that have lasted virtually unchanged to this day. Previously, these states had centered on a dynasty rather than a "nationality". Nevertheless, the Pan-Turkic[12] movement was seen as a clear threat to the USSR, and so the Soviets created smaller nation-states, shaping borders to suit their own governing purposes (Golden 2011). Also, in order to facilitate its control over the Caucasus, the USSR dismantled the Transcaucasian Soviet Federated Socialist Republic (1922-1936) and turned the three autonomous regions into the henceforth separated states of Georgia, Armenia, and Azerbaijan, which would be directly and individually subjected to the USSR (Library of Congress 1997a). The period of Stalin's purges[13] during the 1930s clearly showed that, especially after this map redrawing, there was direct Soviet control over these member-states of the

11 To illustrate the decline in oil production in 1905, 212,000 barrels of oil per day is estimated referring to the whole Russian Empire. By 1901, only the city of Baku produced this same amount per day. Comparing it to a 2014 data, Azerbaijan's crude oil production was 845,900 barrels/day, and Russia's crude oil production was 10,840,000 barrels/day (CIA World Factbook 2014).

12 Pan-Turkism was a political movement of the late 19th and early 20th centuries and, like Pan-Slavism and Pan-Germanism, had its roots in the emergence of ethnically-related nationalistic movements in Europe. Its goal was the political union of all Turkish-speaking peoples (Encyclopædia Britannica 2016b). It included peoples that were under Russian control, mostly in CCA.

13 This period was marked by the constant practice of mass arrest, torture, imprisonment or execution of anyone suspected by the secret police of being against the Stalinist regime. By the official government count, more than six hundred thousand people were shot during 1937–38 alone, and hundreds of thousands of political prisoners were transported to Gulag work camps (Gregory 2009).

USSR.

The Caucasus experienced rapid industrialization in the Stalin era. A particular illustration of this period was Armenia, a country whose people had suffered immensely during the traumatic Armenian Genocide[14] by Turkey and, therefore, at the start of the Soviet period, was completely shattered. However, in the course of twenty-five years, Armenia, which was a mainly agricultural country, was industrialized and promoted an upward social mobility through the Stalinist command economic model. Between 1929 and 1939, the percentage of Armenia's workforce categorized as industrial workers grew from 13 percent to 31 percent. By 1935 industry supplied 62 percent of Armenia's economic production. Also, in Georgia, where Stalin was born, the republic's industrial output grew by 240 percent between 1940 and 1958 (Library of Congress 1997a). The region, principally Azerbaijan, also had a tremendous strategic importance to the USSR due to its fossil resources. During World War II, "Hitler tried to capture Baku and the Caucasian oil fields as part of his strategy for world domination" (Arvanitopoulos 2016, online). Armenia, on the other hand, actually did not have its own energetic matrix, and, in the 1970s, Soviet planners attempted to improve Armenia's power generation capacity by building the Armenian Atomic Power Station, which, even as it had technical problems at the time, still corresponds to more than 40 percent of Armenia's power supply (Library of Congress 1997a, Garthwaite and Lavelle 2011)

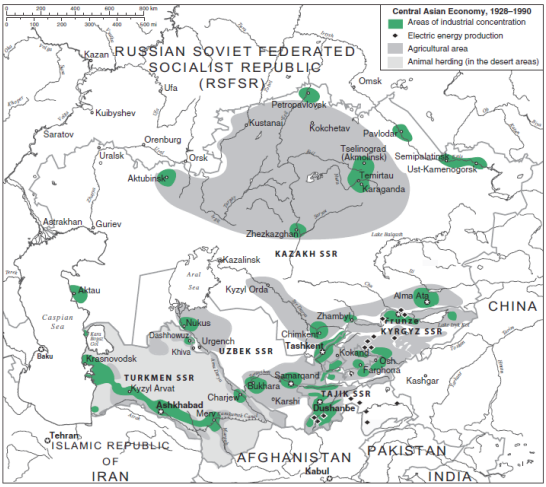
Throughout the decades of 1950, 1960 and 1970, the USSR would engage in the development of the economy and infrastructure of the Central Asian Republics, mostly through agriculture and expansion of their capacity for the extraction of mineral and energetic resources (Guimarães et al. 2010). Even though the region as a whole experienced great industrial advancement in this period, especially in mining, production of electric power, natural gas and agriculture, it is noteworthy that "the goal of the government was to achieve the highest possible production [...]. There was no concern with the future of the oil fields or with the maintenance of the infrastructure" (Adam 2008, online). This short-term aiming policy was taken to dangerous levels in the case of cotton production in the region, to the point that Soviet Central Asia became virtually a region of monoculture. Exacerbated by inefficient central planning, low productivity, and widespre-

14 The Armenian Genocide was executed by Ottoman Turks as they founded Turkey at World War I. There was mass extermination of its ethnic-Armenian subjects inside their own historic homeland that became part of Turkey. The survivors were pushed towards the Caucasus region, where Armenia lies today.

ad corruption, cotton agriculture had disastrous consequences for the environment as the rivers that were diverted to irrigation canals started drying up before reaching the Aral Sea. This saltwater lake, a then large body of water situated between Kazakhstan and Uzbekistan, quickly began losing water and started creating public health problems from the environmental impact of its gradual disappearance. Soviet authorities, however, were unable and unwilling to cope with these problems (Bregel 2003).

Oil and gas production in Central Asia particularly expanded as more fossil fuel fields were discovered in Uzbekistan, Turkmenistan, and Kazakhstan. Even though this called the attention of Western companies, the USSR did not allow any concessions for foreign investment. Also, especially regarding gas imports, which need expensive pipelines for transportation, there was fear of potential dependence on the USSR if Western Europe started importing from it. The Reagan administration understood the political implications of this and strove to prevent the USSR from building a gas pipeline to Western Europe (Goldman 2008). Economic integration between the Soviets and the West, therefore, was a challenge since both sides had their suspicions. However, in 1979 the Tengiz field, one of the most promising reserves in the region, was discovered in northern Kazakhstan and the US, throughout the 1980s, got to negotiate with the USSR its participation in its exploitation. During the Gorbachev administration, the Soviets began to further open their economy, as it attempted to repair the most severe economic problems and past mistakes that caused the USSR decline (Abazov 2008). The US increasingly invested in local energetic infrastructure and in 1991 the commercial exploitation of the Tengiz Field began—in this same year, nonetheless, the USSR collapsed and new independent countries emerged from it, with autonomy over their own infrastructure network (Fedderesen and Zucatto 2013).

Image 3: Geographical structure of the Central Asian economies during the Soviet Era



Source: Abazov 2008

1.3 THE CAUCASUS AND CENTRAL ASIA'S POST-SOVIET PERIOD CHALLENGES

With the quick dismantlement of the USSR, the newly independent Central Asian countries suddenly faced innumerous challenges ahead of them. The question of how these five artificially-crafted states would cope with nation-building problems, which ranged from finding a national identity to creating their own institutions and managing their now autonomous capitalist economy and infrastructure, was huge. In critical respects, they were unprepared for this event: their economies and infrastructure followed the pattern of performing specific tasks in the Soviet system centered in Moscow, mainly the supply of raw materials. Only outdated Soviet-era political structures remained behind in the five republics, with no tradition of national political institutions (Library of Congress 1997b). Because of the region's history, the democratic forces in Central Asia were weak, and independence resulted in the emergence of regimes that were at best autocratic, like those of Kazakhstan and Kyrgyzstan, and at worst despotic, like the neo-Stalinist regimes of Uzbekistan and especially Turkmenistan (Bregel 2003).

The transition to the post-Soviet era was also unstable in the Caucasus. Its countries were left similarly with fragments of the Soviet economic system, with the adding of widespread ethnic conflicts in the region. Thus, the three republics devoted critical resources to military campaigns in a period when the need for internal restructuring was paramount. The Georgian government had to deal with minority separatist movements which last until today and Azerbaijan and Armenia battled over the Nagorno-Karabakh[15] region. As previously mentioned, Armenia had very little energetic self-sufficiency and, with the war and subsequent Azerbaijani blockade of supplies, suffered immensely with the deficiency of electric power (Library of Congress 1997a).

Soon after the dissolution of the USSR, Russia made sure its ties with its sphere of influence would not be lost. The creation of the Commonwealth of Independent States and several other regional organisations were the result of an effort to maintain political and economic coordination between the former Soviet states. However, the transition to independent governments let the new states approach Western countries, which engaged in paving the way for their companies in the region, aiming at the great potential for oil and gas production (Feddersen and Zucatto 2013). Western governments also had great energetic interests in the region: especially after the First Gulf War in 1991, many international experts and some policy makers began talking about the need of diversifying oil supply sources in case of a major crisis in the Middle East (Abazov 2008).

In terms of infrastructure, this frequently required the use of pipelines and transportation systems that revolved around European Russia, which meant this country still had important leverage over the "Westernizing" process. The Soviet legacy also left an economic infrastructure in which all republics depended heavily on other republics for vital inputs. In the 2000s, the Caucasus region was having electricity shortages and its roads went unrepaired, but local economies—at least in the capitals, especially Baku—were expanding after years of persistent contraction (King 2008). Although still having close economic and infrastructural ties with Moscow, there has been an effort for diversification of relations from CCA, which included the building of new infrastructure not dependent on Russia. The

15 Nagorno-Karabakh is an autonomous region and enclave within Azerbaijan with a majority of ethnic Armenians. The growing of its secessionist movement and claiming for union with Armenia got increasingly violent after the disintegration of the Soviet Union, as ethnic cleansing was executed by both countries (Lieberman 2006).

Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC) pipeline, which was finished in 2005 and links Azerbaijani oil to the Mediterranean Sea, and the Kazkhstan–China Oil Pipeline, which was finished in 2009 and reflects the emerging giant's greater participation in the region, are examples of this more autonomous CCA movement. Still, it is a challenge for the region to maintain or replace its infrastructure inherited from the Soviet Union. The International Crisis Group argues that

> Quietly but steadily Central Asia's basic human and physical infrastructure—the roads, power plants, hospitals and schools and the last generation of Soviet-trained specialists who have kept this all running—is disappearing. The equipment is wearing out, the personnel is retiring or dying. Post-independence regimes made little effort to maintain or replace either, and funds allocated for this purpose have largely been eaten up by corruption (International Crisis Group 2011, p. i).

In 2008, an energy crisis in Central Asia emerged after a very cold winter in the region in 2007–2008 and it was evident that lack of infrastructure had a huge part in the incident. Also, even the existing infrastructure poses problems, since the abuse of hydropower by Kyrgyzstan and Tajikistan affects the river flow to water-scarce Central Asian countries (Libert et al. 2008).

Recently, CCA economies have faced problems as a wave of external shocks—a sharp drop in commodity prices (especially oil and gas), the slowdown of Russia's economic growth, a plunge in the value of the Russian ruble and a strengthening of the U.S. dollar—have weakened economic growth in the region. It is thus clear that the region, besides from being heavily reliant on commodity exports, still has very close trade, investment, and remittance linkages with Russia (International Monetary Fund 2015). It will be a challenge to, along with facing these economic cyclical problems, deal with the structural obstacles in order to develop CCA's energy infrastructure.

2 STATEMENT OF THE ISSUE

For a confluence of reasons, the debate on a new energy transition in the CCA region has gained attention in the past years. Owing to the fact that energy supply is intimately tied in with development in a broad perspective, in this section we are going to present the current global and CCA

energy matrix in order to comprehend the difficulties and the social, economic, and environmental importance in carrying out an energy transition in the region. Finally, we are going to discuss the potential development of renewable energy sources in each of the eight countries and present infrastructure projects already implemented in the region regarding energy transition.

2.1 ENERGY MATRIX

The existing energy sources in the world can be classified as primary and secondary sources. The first ones can be used directly, as they appear in nature, such as coal, oil, the sun and the wind. The latter, on the other hand, stem from the transformation of primary energy sources, such as petrol, which originates from the treatment of crude oil (Society 2013). Since our main goal is to discuss the energy matrix and the energy production processes regarding the CCA countries, from now on we are dealing exclusively with primary resources.

Primary energy is classified in two classes: non-renewable and renewable (International Energy Agency 2015, 61):

Non-renewable energy comes from sources that are finite or will not be replenished for thousands or even millions of years. The most common sources of non-renewable energy are fossil and nuclear resources (Society 2013). All the definitions below were taken from the International Energy Agency (2015, 61).

1. Fossil energy: Comprises fuels formed by natural processes such as anaerobic decomposition of buried dead organisms. Its main types are oil, coal and natural gas.

a. Oil: comprises refinery gas, ethane, LPG, aviation gasoline, motor gasoline, jet fuels, kerosene, gas/diesel oil, fuel oil, naphtha, white spirit, lubricants, bitumen, paraffin waxes, petroleum coke and other oil products.

b. Coal: Includes all coal, both primary (coking coal, steam coal, and lignite) and derived fuels (patent fuel, coke oven coke, gas coke, BKB, gas works gas, coke oven gas, blast furnace gas and other recovered gases). Peat and oil shale are also included in this category.

c. Natural gas: Includes both "associated" and "non-associated" gas. Shale gas is included in this category.

2. Nuclear energy: Shows the primary heat equivalent of the electricity produced by a nuclear power plant.

Renewable energy is generally defined as energy that is collected from resources which are naturally replenished on a human timescale. Its main sources are hydro and biofuels, but there are also other types of potential energy sources (Society 2013). All the definitions below were taken from the International Energy Agency (2015, 61).

1. Hydro: Shows the energy content of the electricity produced in hydro power plants.

2. Biofuels and Waste: Comprises solid biofuels, liquid biofuels, biogases, industrial waste and municipal waste. Biofuels are defined as any plant matter used directly as fuel or converted into fuels or electricity and/or heat. Waste comprises wastes produced by residential, commercial and public services, that are collected by authorities for disposal in a central location for the production of heat and/or power.

3. Others: Includes geothermal, solar, wind, tide/wave/ocean energy, electricity and heat.

The development of the modern world has been the history of evolving new uses for energy sources and the constant growth in energy demand. As a result, new forms of energy and new technologies to explore this energy have been developed over time, shifting the energy balance and expanding the menu of sources (World Economic Forum 2013). According to the World Economic Forum,

> Biomass dominated the primary energy mix until the turn of the twentieth century when coal reached a 50% share. At that time, several other fuels also entered the mix including crude oil, natural gas and hydropower. Decades passed before most new fuels gained a significant share [...] With the introduction of more fuels, the overall mix has become more diverse (World Economic Forum 2013, 5).

None of the past energetic transitions happened because of the physical exhaustion of an energy source. Instead, they all occurred thanks to technological developments and the identification of a new source that best fitted in the new technological standards. This happened in the passage from biomass energy to coal and from coal to oil and natural gas (Sachs 2007). Since the beginning of this century the debate on a new energy transition has gained attention for two reasons: (i) the deep concern about climate change and the political strength that this issue has gained, and (ii) the increased presence of emerging countries on the world's market and the accompanying growth in energy demand (World Economic Forum 2013). To begin with, we are going to analyze the current world energy matrix, in

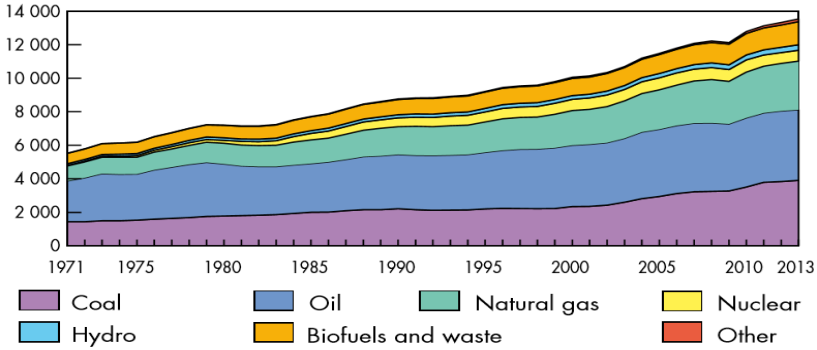
addition to the CCA's matrix, to understand why the energy transition issue has entered the agenda on these two scenarios once again.

2.1.1 WORLD ENERGY MATRIX

Throughout the whole world energy demand has grown in recent years, and most energy forecasts predict the maintenance of this trend for the next decades. Whereas, in 2000, energy demand was concentrated in the developed countries—which consumed almost two-thirds of total oil—, in the past decade, this trend has changed due to the high economic growth rates of developing countries (Sims and Schock 2007). As a result, world energy consumption has increased around 30% since 2000, with some modest shifts in the mix of energy sources since then (World Economic Forum 2013).

The current global energy matrix is based mainly on three hydrocarbons: oil, coal and natural gas (Image 4). Since the 1970s, oil and coal remain the most important primary energy sources in the world, with coal increasing its share significantly since 2000. Nowadays, this source is the world's most abundant fossil fuel and continues to be a vital resource in many countries (Sims and Schock 2007). While proved oil reserves increased 31% from 2000 to 2011, proved reserves of natural gas increased 35% over the same period of time (World Economic Forum 2013, 21). Nuclear energy supplies have also growing rates, reaching around 5% of world electricity today. Nonetheless, although the source was considered a carbon-free option for increasing demand of power, after the Chernobyl disaster and the recent tragedy of Fukushima the world became deeply concerned about its safety and raised the debate on whether to consider it a clean source or not (World Economic Forum 2013, 20).

Image 4: World total primary energy supply (TPES) by fuel 1971-2013 (Mtoe[13])

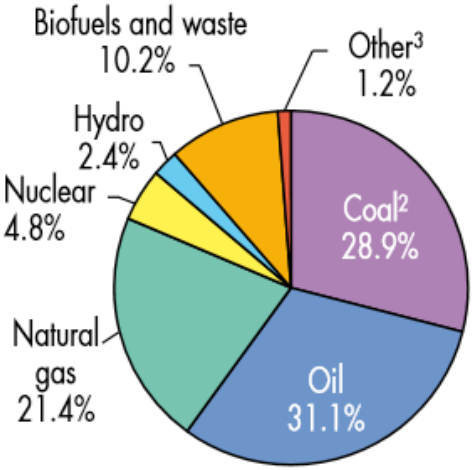


Source: International Energy Agency 2015, 6

Despite the strong increase in lower-carbon alternatives, Vaclav Smill (in World Economic Forum 2013, 22) stated that "[w]hile the contributions of wind and photovoltaics more than tripled during that decade, the world is now more dependent, in both absolute and relative terms, on fossil-fueled generation than it was in 2000". According to the Key World Energy Statistics (in International Energy Agency 2015), fossil fuels supplied more than 80% of the world primary energy demand in 2013—as oil, coal and gas accounted for 31,1%, 28,9% and 21,4% respectively (Image 5)—and their growth is expected to increase in absolute terms over the next 20 years (Sims and Schock 2007). The inherent problem to this question is that fossil energy resources contain significant amounts of carbon that are normally released during combustion, and as long as they remain the world's primary energy source, with low operating costs, there is no way to pursue an environmentally sustainable development in the immediate future.

16 Million Tonnes of Oil Equivalent.

Image 5: 2013 Fuel shares of TPES

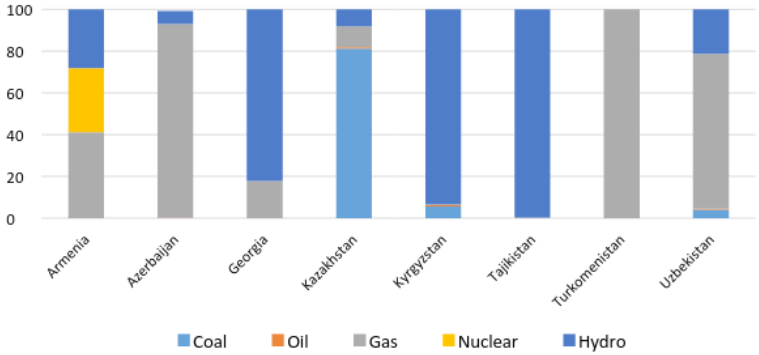


Source: International Energy Agency 2015, 6.

2.1.2 ENERGY MATRIX IN THE CCA REGION

The energy matrix of the Caucasus and Central Asia interacts a lot with the world's energy matrix, considering that the region is also highly dependent on fossil fuels (Image 6). Kazakhstan, for instance, has ample supplies of oil, coal, natural gas and uranium. It has the third largest crude oil reserves outside of the OPEC member countries and it is also the world's largest uranium producer, providing 38% of global supply. Azerbaijan—the most important gas producer in the whole CCA region—and Turkmenistan—which has the biggest gas reserves in Central Asia—are two other countries in the region with great energetic significance (Nabiyeva 2015).

Image 6: Distribution of energy sources in electricity production in the CCA (%)



Source: Authors' compilation based on data from IEA 2015.

Many studies by international organizations provide evidence on the enormous potential for power generation from sun, wind, biogas and small scale hydropower (small hydro) in the CCA countries. Nevertheless, the current share of renewable energy sources remains very low. High fossil fuel subsidies and low electricity prices significantly reduce competitiveness of renewable energy in the region. In addition, ecological implications of river-flow disturbances make it impossible to neglect large hydropower's land-use impacts, although small hydropower may be considered "clean" (Sims and Schock 2007). If large hydropower plants were defined as renewable sources, the share of installed renewable energy electricity capacity in Kyrgyzstan, for example, would reach up to 80%, but it is not (Nabiyeva 2015).

As well as the global matrix, the distribution of energy sources in the region is scattered and Central Asian countries suffer particularly with this kind of problem. While the downstream countries—Kazakhstan, Uzbekistan and Turkmenistan—are rich in fossil fuels, the upstream mountainous countries—Tajikistan and Kyrgyztan—are rich in hydropower, with access to 90 percent of Central Asia's water resources (Lopour 2015). During the Soviet era, upstream countries provided water to downstream countries in exchange for energy. However, after the collapse of the Soviet Union, the balance was destroyed (Nabiyeva 2015).

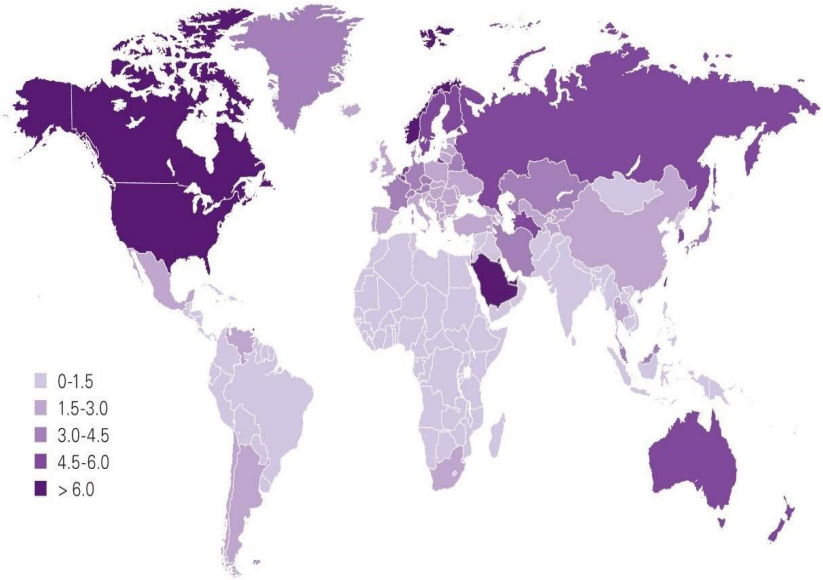
The prior disagreements regarding energy sources in the region emerge from "the water-energy conflict". While the water conflict refers to the decision on whether to prioritize irrigation or hydropower, as it is a

vital resource for agricultural production in the arid downstream countries and for power generation in the upstream ones (Nabiyeva 2015); the energy conflict comprises the fact that water-rich countries are poor in fossil fuels and highly dependent on oil and gas imports from other Central Asian states to fill energy gaps, as their hydropower infrastructure is able to handle only a small fraction of their hydropower potential (Lopour 2015). To sum up, "the water-energy conflict" relates to the fact that both water-rich and fossil-rich countries need to subject to each other's regulations in order to fulfill their energetic demands, which became a subject of great tension in the region.

2.2 SOCIAL AND ECONOMIC IMPLICATIONS OF THE CURRENT ENERGY MATRIX

The United Nations has set the Millennium Development Goals (MDGs) to eradicate poverty, raise living standards and encourage sustainable economic and social development by the target date of 2015 (Sims and Schock 2007). Therefore, efficient energy services play a special role in the promotion of environmental, social and economic sustainability. Analysis from 125 countries indicated that well-being and level of development correlate with the degree of modern energy services consumed per capita in each country (Image 7) (Bailis et al 2005 in Sims and Schock 2007).

Image 7: Primary energy consumption per capita 2014 (toe[17]/capita)



Source: BP Statistical Review of World Energy 2015

As we can see in Image 7, in many developing countries, provision of adequate, affordable and reliable energy services has been insufficient, blocking the reduction of poverty and the improvement in standards of living (Sims and Schock 2007). However, the reverse is also true, considering that these countries' low economic production creates low living standards and, consequently, poor energy supply. The lack of energy access frustrates the aspirations of many developing countries, which implies the need for increased access to electricity for millions of people in these regions. Providing energy services from a range of sources to meet society's demands should offer equality of supply and have minimal impacts on the environment. However, these objectives often conflict (Sims and Schock 2007).

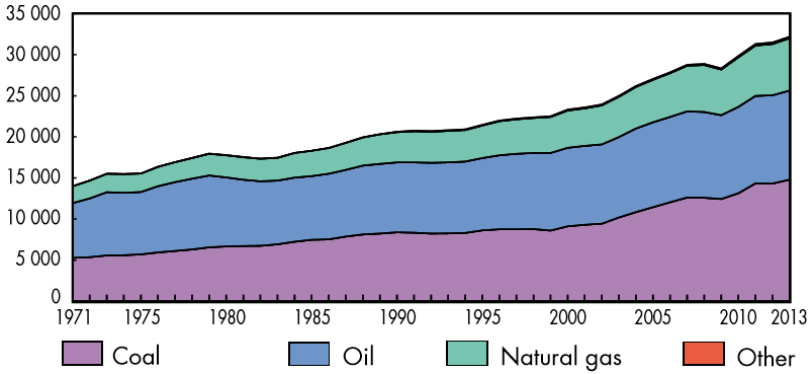
2.2.1 ENVIRONMENTAL ISSUES

Annual greenhouse gas (GHG)[18] emissions arising from the global energy supply sector remains increasing, as combustion of fossil fuels con-

17 Tonnes of Oil Equivalent.

tinues to dominate the global energy market. Global dependence on fossil fuels has led to the release of over 1,100 gigatons of CO_2 into the atmosphere since the mid-19th century (Sims and Schock 2007). As presented in Image 8, fossil energy use is responsible for about 90% of the CO_2 emissions produced annually (International Energy Agency 2015).

Image 8: World CO_2 emissions from fuel combustion by fuel 1971-2013 (Mt of CO_2)



Source: International Energy Agency 2015

According to Shafiee and Topal's (2009, 188) econometric model on fossil fuel reserves, predictions that oil and gas are diminishing are not reliable. In contrast, the ratios of world consumption to reserves for oil, coal and gas show that, if the world continues to consume fossil fuels at 2006 rates, the reserves of oil, coal and gas will last a further 40, 200 and 70 years, respectively, which proves oil will be depleted earlier than the other types of fossil fuel and coal will remain longer than both oil and gas.

This problem is exacerbated in the Caucasus and Central Asia due to its current energy matrix. Nowadays, about 81% of electricity in Kazakhstan is generated by coal. As a result of energy-intensive mining and production industry, the country's emissions have increased 40% since 2006 (Germanwatch 2013 in Nabiyeva 2015). Consequently, it is also one of the

18 Greenhouse gases are any gaseous compound that is capable of absorbing infrared radiation, trapping and holding heat in the atmosphere. By increasing the heat in the atmosphere, greenhouse gases are responsible for the greenhouse effect, which ultimately leads to global warming (Lallanilla 2015, online).

world's biggest emitters proportionally to its GDP. Other pollutant countries are especially Azerbaijan—with 92% of its electricity generated by gas—, and Uzbekistan—highly dependent on fossil fuels as well.

Unfortunately, in short, not only the CCA region but also the whole world is not on course to achieving a sustainable energy future, as the global energy supply apparently will continue to be dominated by fossil fuels for several decades. To reduce the resultant GHG emissions will require a transition to zero- and low-carbon technologies (Sims and Schock 2007). Considering that the Kyoto Protocol was an insufficient step towards this direction, states need to consider that, regardless of the economic costs, the promotion of a proactive and strict policy of reducing consumption of fossil fuels is of utmost importance to avoid harmful and irreversible climate change caused by excessive emission of greenhouse gases (Sachs 2007).

2.2.2 TRANSPORT ISSUES

The greatest problems concerning energy transport in the Caucasus and Central Asia regard the obsolescence and the concentration of its transportation grid. Soviet-era infrastructure complicates the energy issue: decaying equipment, obsolete technology and gas flaring contribute to why the World Bank considers Central Asia one of the most energy-inefficient regions in the world, with over 60 percent of the region's potential electricity lost in the processing of delivery (Lopour 2015, 4). In Uzbekistan, for instance, more than half of the population lives in rural areas, where electricity shortages and cut-offs are frequent due to the poor state of the energy infrastructure (Nabiyeva 2015).

During the Soviet regime, all oil and gas pipelines in Central Asia ran north to Russia. After the fall of the Soviet Union, these aging pipelines significantly limited Central Asia's export potential and provided Russia a monopoly over the sector. Since then, Central Asian states have explored new oil and pipeline routes into new markets and increased exports. However, one of CCA's main obstacles on the diversification of partners is that the region is landlocked and there is no direct route to transport oil and gas to shipping lanes, which increases its dependence on building pipelines (Lopour 2015). Nevertheless, international and regional politics further damage the development of pipelines in the CCA, considering that oil and gas pipelines provide significant economic and political benefits for the countries they transit. That is, besides creating jobs and investment oppor-

tunities, transit countries are able to disrupt pipeline flows for political or economic leverage—which bothers the countries seeking influence in the region. According to Coburn (2010 in Lopour 2015, 5), "whoever controls the pipelines controls the energy they contain".

As a result, proposed pipelines have played a major role in the countries' foreign policies, as the Caucasus and Central Asian governments have faced immense pressure from external actors, namely Russia, China, United States and the European Union, regarding the location and control of these new investments. According to Lapour, in pressing for their own preferred routes,

> Russia wants to preserve its monopoly on oil and gas in the region; China desires energy security to support sustained domestic economic growth; the European Union seeks new sources of gas; and the United States looks to hedge against Russia, China and Iran (Lapour 2015, 5).

Despite the pressures, several pipelines have been built since the Soviet Union dissolved. Nonetheless, these new investments largely continue to be extremely dependence on a single country or energy market, which can be observed since several of the new pipelines replace dependence on Russia with reliance on China (Image 9). In its turn, China's main interests in the CCA include accessing natural resources, building infrastructure to support resource extraction and other economic activity, and establishing new routes to European markets (International Monetary Fund 2015). Despite that, for many CCA countries Russia still remains an important trading partner. Turkmenistan and Uzbekistan, for instance, even as are increasingly diversifying towards other markets, primarily China, still count on Russia as an important export destination for their gas. Energy imports from Russia are also relatively large. For Armenia and Tajikistan, for example, energy imports from Russia amount to about 30% of their total consumption (International Monetary Fund 2015).

Image 9: Oil and Gas existing-and-proposed pipelines distribution in the CCA region



Source: Russia's Pipelines of Empire 2013

As we can see in Image 9, the concentration of existing pipelines in Europe highly contrasts with the pipelines that pass through the CCA countries. States such as Armenia, Kyrgyzstan, Tajikistan, and Turkmenistan have few or no access to this kind of transportation grid. In addition, more than 60 percent of the Kyrgyz population lives in mountainous areas, which makes their provision with conventional energy sources difficult and expensive (Nabiyeva 2015). The same happens in Tajikistan, where mountains cover 93 percent of the country's territory. Electricity shortages and the absence of affordable conventional energy supplies force many rural households to burn logs, shrubs and cotton stems (UNDP 2011 in Nabiyeva 2015). As a result, the country lost thousands of hectares of its forest cover since the 1990's.

Furthermore, due to outdated infrastructure, a large share of energy outputs is lost in transmission and distribution. The conversion of primary energy to energy services create losses, which, together with distribution losses, represent inefficiencies and higher delivery costs (Sims and Schock 2007). Electricity losses in Tajikistan and Kyrgyzstan, for example, reach 20% of energy supply (Nabiyeva 2015). In this sense, if the electricity systems were better distributed through the regions it could help reducing

transmission losses and offset the high investment costs of upgrading distribution networks (Sims and Schock 2007).

As supposed, transportation is a major barrier to any energy transition, and its implementation will take time due to the obstacles above-mentioned. The existing infrastructure took so long to be built that it is tacit that any transition in the current energy system will be necessarily slow. As we know, it took centuries to provide the large-scale electricity and natural gas infrastructures now set in developed countries (Sims and Schock 2007). However, the deterioration of power transmission networks and the impacts that current energy matrix cause on the environment make investments in energy transition and the use of renewable sources of utmost importance.

2.3 ENERGY TRANSITION AND OPPORTUNITIES

The presence of a significant amount of natural resources such as fossil fuels in the region of the Caucasus and Central Asia has, to some extent, delayed the emergence of the debate around renewable and green energy sources. Virtually all of the countries within these regions have significant potential for generating energy from renewable and clean sources such as wind power, solar power, and hydropower, yet not limited to these (Carnegie Endowment for International Peace 2008). Over the past decade, the debate around renewable energy has been intensifying in the region. The global pressure for commitments with greener practices, the estimates about the number of years the fossil fuel reserves can last and shifts on the supply and demand of energy resources worldwide have been great contributors to bring about this issue in the CCA region. On the other hand, the relative costs of renewable energy sources in developing countries are higher than in developed ones and this has slowed the pace of energy transition in low/medium income countries. As electricity costs affect all the production costs in the economy, international competitiveness of developing countries could be negatively affected by a shift in the energy supply.

During the Soviet era, the energy system in the region was centrally controlled and set in a regional dynamic of complementarity. The already mentioned trade between the upstream water-rich countries and the downstream fuel-rich countries was in place. (Nabiyeva 2015). This mechanism used to work as an integrated regional centrally managed system for water and energy supply, in accordance with the objectives of the USSR (OECD/IEA 2015).

Nevertheless, with the dismantling of the Soviet Bloc, the integrated regional system started posing limitations to the newly independent countries sovereignty. Different national interest started creating tensions within the region and the pursuit for national energy security intensified. Some countries were pulled into Russian influence, as it served as an important supplier of oil and gas and heir of the Soviet participation in the national energy sectors. Others were involved in closer relations with Western countries, mainly through the investment of large international oil companies in the region (OECD/IEA 2015). To the present moment, these countries have not been able to completely overcome the dismantling of the regional energy supply system in a satisfactory way. The energy-water disputes pose significant obstacles to the cooperation around renewable energy cooperation (Nabiyeva 2015). The upstream countries usually bounce towards projects of large hydropower facilities instead of fostering small hydropower facilities, which are clean de facto, in order to become less dependent on energy imports. The tensions usually exacerbate upon these projects given the preoccupation of the downstream countries with their water supply.

One good example of this conflict is the inability to reach a regional reasonable strategy to manage the resources of the Aral Sea. Large deviations of water from the rivers Amu Darya and Syr Darya have caused the Sea to lose more than three-quarters of its original area. The effects of the degradation of the Aral sea are heavy for all the countries in the region; however, they seem to be stuck in a prisoner's dilemma in which they always tend to manage the Aral Sea resources for their individual needs rather than for a regional cooperation goal (Development and Transition 2010).

In most of the countries of the region, a great part of the energy facilities as a whole, from the power production facilities to the distribution network, date back to the Soviet era and are aging without proper maintenance. The current net investment[19] is actually negative in many cases. The investments required to rehabilitate or, in some cases, rebuild the energy infrastructure are very high. The energy sector is capital intensive and any investment requires a stable prospect of favorable tariffs and demand to recover the initial costs. The opportunities for improving energy efficiency in the region are also vast, from the distribution networks to the thermic efficiency of buildings. The neighborhoods heating systems in most of the countries are in poor conditions, as many power generation plants lack the

19 Gross investment discounted the depreciation of the stock of capital.

newest equipment and technology to prevent energy waste and the numerous isolated rural areas lack access to electricity, which obligates them to rely on burning wood for heat and light, triggering the problem of deforestation (OECD/IEA 2015, Carnegie Endowment for International Peace 2008). All these opportunities for improving energy efficiency remain, however, largely untapped (OECD/IEA 2015).

The current states of tariff setting and energy sector regulation in most of the countries in the region have not caught up with international standards, creating some degree of uncertainty for investors. Most countries in the CCA subside at least one kind of energy source, usually prevenient from fossil fuels such as gas or oil. To add up, the region has had a history of low tariffs, which sometimes do not even cover the costs of production. This is especially true for renewable energy sources given its higher production costs. Countries such as Tajikistan and Kyrgyzstan currently face insolvency problems that led their electricity sectors to accumulate huge debts (Energy Charter Secretariat 2015).

However, when it comes to foreign investments in this sector, the appliance of international investment protection standards, with the possibility of independent investor-state arbitration and the resort of independent litigation tools to solve any conflicts regarding the commitments made to the investors, create a more stable environment. Of the countries in the CCA region, Tajikistan is the only that is not a signatory state of the ICSID[20]. The uncertainty, therefore, can be reduced, but the possibility of political instability after an increase in electricity tariffs will remain as one main risk (Energy Charter Secretariat 2015). All the countries in the region have a significant amount of its population subjected to a low total income, with potential to significant marginal losses from any reduction on their available income. To add up, the referred historic of subsided tariffs itself creates a huge resistance to price hikes between the overall populations and the industries based in the region.

Despite its high potential for investments in the renewable energy sector, the risks remain rather high. It is not possible, therefore, to understand the high amount of interest and foreign investment in the region without understanding its geopolitical importance to international powers. The most prominent investor country in the Central Asia electricity sector is, by far, Russia. In Tajikistan, the country participates in the construction of the Ragun hydropower plant, and the Russian company Inter RAO

20 International Centre for Settlement of Investment Disputes.

UES cooperates the Sangtuda-1 670MW hydropower plant. In Kyrgyzstan, this same Russian company participates in the construction of the 875MW Kambarata-1 hydropower plant and, in Kazakhstan, it operates two coal power plants. The projects mentioned above are the most relevant; nonetheless, the Russian Federation and its companies operate in numerous other ways (Energy Charter Secretariat 2015).

China, which is stepping up to be one of the main actors in the region, has participated in many new power plant projects, although mainly related to coal, such as the Bishkek case in Kyrgyzstan. The Export-Import Bank of China has also provided several loans to projects related to the energy sector in the region. China also invested in the modernization of the transmission grid network in southern Kyrgyzstan and on the main transmission line connecting the southern and the northern parts of this country (Energy Charter Secretariat 2015).

The EU and a number of OECD countries have engaged in projects concerned with the share of best practices and expertise, regarding mainly renewable energy sources. Germany, Switzerland and Japan have an especially prominent role on such projects (Energy Charter Secretariat 2015).

International institutions such as the World Bank, the Asian Development Bank, the Eurasian Development Bank, the Islamic Development Bank, within others, have fostered innumerous projects regarding energy infrastructure and energy efficiency in the region. The World Bank has been notably active in the building and restoration of transmission grids and projects that integrate subnational systems, such as the CASA-1000 project. The CASA-1000 is a project to connect hydropower plants in Kyrgyzstan and Tajikistan to distribution networks in Afghanistan and Pakistan in order to utilize the excess capacity the plants experience during the summer season. The ADB is currently financing the first solar power plant in Uzbekistan and also has innumerous projects regarding transmission grids and energy efficiency in the region (Energy Charter Secretariat 2015).

One of the key variables to watch when it comes to the opportunities and capacities to pursue green economies based on renewable energies is the legislation and regulation. To this point, all the Central Asian countries, except for Turkmenistan, have adopted at least primary legislation on renewable energy and a model of incentives. Kazakhstan has, by far, the most developed and complete institutional framework and the most ambitious targets in this sense (Nabiyeva 2015).

2.3.1 KAZAKHSTAN

The country has large reserves of natural gas, oil, uranium and coal. Around 80% of its energy is generated by coal currently, and the oil exports account for 40% of its GDP. Nevertheless, Kazakhstan adopted the most ambitious targets in the region to become a low-carbon economy and to increase drastically the mix of renewable clean energy in its matrix. According to the government plans, the percentage of renewable and alternative energy sources will increase to 50% by the year of 2050—a year by which the country should also figure between the 30 most developed economies in the World. In 2015, the country established the first national emissions trading system in the continent. By 2020, Kazakhstan targets to increase renewables in energy production to 3%, with 13 new wind, 14 new hydro and 4 new solar power plants. The country will also be the host for the World Expo Exhibition "Future Energy" in 2017 (Nabiyeva 2015).

Within its legislature and regulatory measures, considered the most complete in the region, the country guarantees the purchase of power production and a fixed tariff (favorable to the cost recovery) for a 15 years period of time. The national power operators are required to acquire determined amount of "green power" for the determined fixed tariff. As the tariff is not subsided, the aim is that to recover their costs they will charge higher tariffs from their end customers, therefore the price setting will be adequate. This might, nevertheless, face the already mentioned problem of political and popular resistance to price increases. Overall, the Kazakhstan Renewable Energy Law is investor-friendly and adopts a set of important measures to ensure stability and transparency for the sector. The one large evident flaw regarding the legislation is that, contrary to the EU or Russia, the Kazakh law does not provide tools for the government to control the amount of investments in renewable sources. This could have short-term consequences of steep price hikes if the amount of investments exceeds what was expected. This flaw could pose not only a problem to the government but also to the investors, who could face a situation in which the government is forced to make unscheduled tariff revisions (Energy Charter Secretariat 2015). It is important to notice that the country considers nuclear energy as one of the core stones of its strategy towards alternative and "clean" energy sources. The country plans to have its first nuclear plant built by Russia, given the regional economic integration process both countries are engaged (Nabiyeva 2015).

According to studies conducted by experts on renewable energies, the

country has enormous opportunities. The country could generate around 1,820 kWh per year with wind energy. Its large territory, scarcely populated, and the wind speed in most of its regions are highly favorable to this kind of power generating plants. Kazakhstan could also generate almost 1,000 kWh per year of solar power and up to 170 billion kWh per year of hydropower (Carnegie Endowment for International Peace 2008). The great amount of distant and isolated villages in the country could benefit from a great deal of local renewable energy sources, which would be considerably more cost-effective than creating extensive transmission grids across the country (Nabiyeva 2015). Kazakhstan is also currently involved in cooperation projects with Germany and Belgium about clean coal technologies, carbon storage and energy efficiency in the coal sector. Despite the cooperation and the scientific partnership, it is acknowledged that these technologies for the clean use of coal, and carbon storage are too expensive for a country in a development stage such as Kazakhstan to invest on (IEA Clean Coal Center 2011).

2.3.2 UZBEKISTAN

The most populous country in the region is by far the biggest energy consumer. Given its enormous fossil fuel reserves and its installed nuclear capacity, the country is energy self-sufficient. Nevertheless, the government has set its strategy for diversifying the energy mix and increasing the weight of renewables. The main aim is to, by reducing internal consumption of gas, make room to increase the country's exports of this product—despite being economic gains from the renewable energy industries also attractive. The country is currently developing a law on renewable energy; despite being involved with solar energy for a while, no specific laws were in place. Together with the ADB, the Uzbek government signed a memorandum on solar energy cooperation, in 2012. An International Solar Energy Institute was established in the country and a project for the first photovoltaic solar park is being executed with loans from the ADB. The government also granted tax exemptions on profits and property for investments on solar energy (Nabiyeva 2015).

The approach toward renewable energies in the country can be characterized as project-approached. The project of investing in solar power also triggered laws on guaranteed purchases at regulated prices as well as the installation of photovoltaic equipment industries in the country. Besides solar power, Uzbekistan has already some installed capacity from small

hydropower plants—which can, however, be further explored—and a large untapped potential for biomass fuels (Nabiyeva 2015).

2.3.3 KYRGYZSTAN AND TAJIKISTAN

Kyrgyzstan also has a need for decentralized power creation since its territory is 90% covered by mountains and 60% of its population lives in mountainous areas. The country has 80% of its energy supply from hydropower, though 98.9% of it comes from large hydropower plants, not considered renewable neither clean. The country has a great opportunity to explore its waterpower through decentralized small hydropower plants that remains mostly untapped. One of Kyrgyzstan's great partners in building and operating the energy system is Russia. Another major opportunity for the country is regarding efficient distribution: the country loses between 40–50% of its total energy output in the transmission network (Nabiyeva 2015).

Regarding legislation and regulation, the Kyrgyz government imposes the obligation of purchasing energy from renewable sources to its companies. Renewable energies have also a preferential pricing regime and the government does not have the power to decide unilaterally about tariff changes. Furthermore, the Kyrgyz Efficiency Law guarantees a recovery time of seven to eight years for approved renewable energy projects (Energy Charter Secretariat 2015). The government also exempt custom duties for imported equipment that will be implemented in the production of renewable energy. Despite the legislature and the incentives being in a reasonable developed standard, the full implementation is yet to be completed (Komila 2015).

Tajikistan also could benefit greatly from decentralized power plants. Currently, populations in remote rural areas suffer from frequent energy blackouts and are obligated to burn wood to generate light and heat. Deforestation has been a great problem to the country since the 1990's. Most of Tajikistan's energy output is consumed by the large cities and the energy-intensive aluminum industry (Nabiyeva 2015).

Tajikistan is dependent on gas imports from Uzbekistan and oil imports from Russia, Kazakhstan and Turkmenistan. The country is, however, considered within the top 10 countries in hydropower potential in the World. Even though the case for small hydropower plants is strong, the country prefers to focus on large hydropower projects, such as the Rogun project, supported by Russia and analyzed by the World Bank. Tensions

around the project are large given that Uzbekistan is highly dependent on the river for water supply. The current state of the small hydropower plants in Tajikistan is not satisfactory; they are usually inefficient and built with old technology. The country has some legislature on easing tax on renewable energy projects and guaranteeing recovery tariffs for a determined period of time. The country also plans boosting its small hydropower potential, with the target to build 190 new plants between 2009–2020 (Nabiyeva 2015).

2.3.4 TURKMENISTAN

Turkmenistan is the only country of Central Asia that does not have any legislative framework on renewable energy and does not intend to. The country has the biggest gas reserves in the region and between the top ten in the World. Currently, none of the energy produced in the country is generated by renewable sources. Energy efficiency is also a non-priority topic in the country as since 1993 the population is granted a quota of gas electricity and water for free. The general interest in saving energy is, therefore, almost inexistent; the only incentive for energy saving and efficiency would be for the national gas company to boost exports. Despite the lack of interest in shifting towards a more diversified energy mix; the country has significant potential for wind and solar power, as the Karakum desert covers four-fifths of its territory (Nabiyeva 2015).

2.3.5 ARMENIA

Armenia is a landlocked country with no access to oil or gas reserves; therefore, energy security is of great importance to the country. The country has little installed capacity on renewable energy sources such as solar, wind and hydropower, even though its potentials being quite high. A nuclear plant, the only one in the Caucasus, generates more than one-third of Armenian total electricity output. Besides this plant, the country has one wind farm plant

Built by an Iranian company and a few small hydropower plants. The untapped solar capacity potential of the country is estimated in 3.9 TWh (about 53% of its energy output in 2013). The economic viability of such projects remains, nevertheless, restricted (Kühne, Ahlhaus and Hamacher 2015). To make the investments more attractive the country has created laws on specific feed-in tariffs for renewables and a 15-year guaranteed purchase period. The government also forecasts that, by 2025, 30% of the

energy supply of the country will come from renewable sources (UNDP 2012a).

2.3.6 AZERBAIJAN

Azerbaijan has experienced very high growth rates with the development of its gas energy sector over the past 20 years, and this path has made the energy mix of the country dominated by fossil fuels. The reserves, however, are expected to last for 20–30 years—which puts the country in a position to review its energy matrix and access the importance of renewable sources for its own security. The country has significant potential for developing offshore wind power plants along the coast of the Caspian Sea, as well as for developing solar power plants and for onshore wind power plants. Azerbaijan faces some of the same problems regarding economic viability of renewable projects as its neighbors (Kühne, Ahlhaus and Hamacher 2015). Regarding legislature, the country developed a strategy for renewable energies that started to be put in place at the end of 2013, aimed at fostering private investments in the sector. The regulation nevertheless is still being structured to better attend the objectives and needs yet to be fully implemented. The only renewable energy capacity the country has installed is limited to few small hydropower plants and some pilot wind power plants (UNDP 2012b).

2.3.7 GEORGIA

The country has, for long, treated small hydropower as the only renewable energy source. The legislature regarding small hydropower in the country, therefore, is very well developed and investor-friendly, granting guarantees of purchase and attractive tariffs. Nevertheless, small hydropower still accounts for little of the total energy supply, which comes mostly from large hydropower projects. Hydropower altogether accounts for 77% of the total energy output in Georgia (Kühne, Ahlhaus and Hamacher 2015). Solar and wind powers are recognized as huge opportunities for the county, which has an enormous potential to explore it. A technical potential of 5.0 TWh annually from onshore wind power was estimated by the UNDP. Offshore wind potential is also significant given the Black Sea coast. Biomass can also be considered one of the significant alternatives for the energy mix (UNDP 2012c).

2.4 CURRENT PROJECTS AND ACTIONS

As mentioned before in this guide, the WB has not financed any project regarding the construction of a renewable power plant or facility in the region: its focus has been, to the present moment, directed towards the construction and rehabilitation of transmission grids, energy efficiency initiatives and best practices regarding legislature and institutional framework for renewable energy sources (Energy Charter Secretariat 2015). Nevertheless, the projects are well fitted in the scope of the World Bank operations; in fact, the institution has conducted studies about specific power plant construction projects and already finances this sort of operation across many different regions around the world.

2.4.1 SAMARKAND SOLAR POWER PROJECT

To illustrate how a project in such area is and should be conducted we will use, as an example, the loan granted by the Asian Development Bank (ADB) to the State Joint Stock Company Uzbekenergo, from Uzbekistan. The operation standards of the ADB are similar to those of the WB, respecting the highest international standards and fostering the use of internationally recognized best practices. This case, therefore, is of great didactic value to the matter discussed in the present guide.

The ADB has granted a USD 110 million loan to the state-owned Uzbek engineering company for the construction of a 100 MW photovoltaic plant. The project is an important step to the country's ambition to install 4 GW of solar power energy by the year of 2030. The contract for the loan was signed on November 27, 2013, between the ADB and Uzbekenergo through the Uzbek government (Asian Development Bank and State Joint Stock Company Uzbekenergo 2013).

The contract explicitly enumerates an extensive list of requirements from the Bank to grant the loan for the company. It was established that the USD 110 million loan would be equivalent to 71,616,000 Special Drawing Rights. The ADB requires that the company follow the terms established by the contract strictly; and if any unexpected changes are necessary, the ADB shall be consulted about the changes at least 6 months in advance (Asian Development Bank and State Joint Stock Company Uzbekenergo 2013).

The ADB requires the company to carry out the project in accordance to the schedule, financial requirements, design standards and working methods agreed by both parts. Uzbeknergo has to make sure all its goods and operations are properly insured, including imported goods during its trans-

portation. The company is also required to supply regular reports on the ongoing project as well as any ad hoc report requested by the ADB; a report must be delivered to the Bank within 3 months of the project completion, containing all information requested. Financial statements both from the company and from the project have to be submitted to independent qualified auditors (out of a list of audit companies accepted by the Bank). The ADB shall have access to inspect the project, its facilities, contracts and financial statements. After signing the contract, Uzbeknergo had to acquire all land that would be used by the project within 30 days; to secure road access to the site for the adequate purposes of the project within 60 days; to secure water and telecommunication infrastructures at the site within 30 days; and install perimeter protection on the site within 30 days. After the completion of the project the company shall secure the transmission grid within 120 days prior to the commissioning of the power plant. The company shall apply for adjustment of electricity tariffs in accordance with the costs of production in the plant, in order to maintain the financial health of the installation. The company must also maintain cash from internal sources at the minimum of 20% of is total liabilities for the Fiscal Years from 2016 until the end of the term of the Loan Agreement (Asian Development Bank and State Joint Stock Company Uzbekenergo 2013).

The ADB also required the company to respect high standards of legislation and practices regarding the indigenous people who could be affected by the project; the environmental standards during all phases of the project; the working standards and legislation; the provision of adequate housing facilities for the employees on the site; the equality of wages between men and women performing the same task; maximize female training and employment; not to restrict freedom of organization between employees, within other requirements. Regarding anticorruption standards, the company is required to be in compliance with the ADB Anticorruption Policy; reserve the bank the right to directly or indirectly investigate whether there are any corrupt practices taking place and ensure that penalties are applied in such cases (Asian Development Bank and State Joint Stock Company Uzbekenergo 2013).

2.4.2 THE ROGUN HYDROPOWER PROJECT ASSESSMENT STUDIES

In the year of 2010, the Government of Tajikistan requested the World Bank to support the conduction of two studies to evaluate the feasibility of building the Rogun Hydropower Project. As a response, the

WB financed two independent studies, conducted by recognized companies, through IDA (International Development Association) support and engaged a group of World Bank experts to further support the studies. The two studies contracted were the Techno-Economic Assessment Study (TEAS) and the Environmental and Social Impact Assessment (ESIA). A consortium led by Coyne & Bayller conducted the first study, while Poyry Energy Ltd. of Switzerland conducted the latter. The WB also founded two independent Panels of Experts, one being the Engineering and Dam Safety Panel and the other being the Environmental and Social Impact Assessment Panel. The aim of the panels was to secure due diligence and the following of international standards for the studies as well as to independent advice and guidance. The WB and the Tajik Government had previously agreed, in the year of 2010, that no construction activity would start before the conclusion of the assessment studies (World Bank 2014).

The studies were concluded and published in the year of 2014. The TEAS and the ESIA found that, if built and managed in compliance with the international standards, the dam can actually stand the "maximum credible earthquake" and the "probable maximum flood". The assessment studies also pointed out some critical issues that can be caused by the Rogun project. The first one would be the necessary— and most likely involuntary—resettlements that are necessary for the reservoir area. The second—and most controversial—is the effect the dam could have on water resources of the downstream countries. The studies report, however, that, if managed within international safety norms, these problems pose small risks and can be controlled accordingly. The biggest concern of the studies and of the WB was about the financial ability of the Tajik State to execute the project. The fiscal impact of the project, if financed exclusively with national resources, would be equivalent of 50% of the Tajik 2013 Gross Domestic Product. This would mean facing huge risks for the country's economy, such as the contraction of aggregate demand. The other opportunity, which would be international financing, is considered unlikely to succeed given the low transparency of the government finances, and the perception of widespread corruption in the country. The WB believes the best means of financing the project would be a mix of government, foreign investment and equity participation of downstream countries. The latter alternative, nevertheless, just as the previous one, would require major economic reforms in the Tajikistan economy and government (Garcés de Los Fayos 2014).

The Uzbek government has been increasingly reluctant about the

project, and this was acknowledged in the assessment studies. The Uzbek economy is highly dependent on cotton production and export (it accounts for 60% of the country's inflow of foreign currency). Cotton is a water-intensive product and Uzbekistan is worried the dam will affect its agricultural production. The studies estimate the Dam would take up to 16 years to fill up and at the same time would reduce the downstream flow. The southern neighbor also complains the project would be built in a high seismic activity region, making disasters more likely to occur. The assessment studies have argued the mitigation of these risks is possible and easily achievable if managed within international safety norms (Garcés de Los Fayos 2014).

In 2015, the Tajik government started to search for companies willing to execute the project. The tension around the project continues, however, as the Uzbek government still poses serious resistance to it. The Uzbek government has critically reviewed the assessment studies published by the WB and argued for a biased conclusion, upon the will of executing the project "at any costs" (Hydroworld 2016, Putz 2016).

3 PREVIOUS INTERNATIONAL ACTIONS

Despite the growing potential for renewable energy power generation in the Caucasus and Central Asia, the current deployment in the region remains very low when compared to other parts of the globe. According to Nabieyeva (2015, 4), currently in Central Asia "the share of renewable energy in electricity generation varies from less than one percent in Kazakhstan and Turkmenistan up to three percent in Uzbekistan and Tajikistan". High fossil fuel subsidies and low electricity prices are two of the main barriers that hinder local and international investments in the CCA region. Besides, potential investors in the region have either limited or no access to affordable bank loans and often cannot bear the relatively high initial costs these investments require (Nabiyeva 2015). In order to change this situation and increase the investments in energy transition in the CCA region, some important international organizations included the issue in their agenda.

3.1 WORLD BANK

The World Bank has been acting in Central Asia for a little more than 20 years. Its main projects, throughout this period, have focused in improving the living standards of the countries and their people. To achieve this

objective, projects directly related to stimulating economic growth and sustainability have been supported (The World Bank Group 2016).

The WB approach to the CCA has always been regional. The Bank seeks to work upon the similarities and common problems for the countries as well as to help managing and solving sensitive issues. There are many examples of projects and programs that express the interaction between the WB and the region. Some examples are: the Migration and Remittances Peer-Assisted Learning (MiRPAL), which promotes dialogue and best practices on migration policies across the region; the Central Asia Hydrometeorology Modernization Project (CAHMP), which aims at improving the accuracy of hydro meteorological technology and management, as well as the cooperation between the countries on the subject; the Central Asia Regional Trade Activity, which aims to foster market integration and trade liberalization, among others. The Bank also works on a partnership with the Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC) (The World Bank Group 2016).

Regarding the energy sector and the energy transition topic, the WB has a program called Central Asia Energy Water Development Program (CAEWDP). The main objective is to secure energy and water supplies by strengthening institutions, fostering investment and modernization, and stimulating regional cooperation and a better management of natural resources. The program also supplies technical assistance to the countries regarding energy and water issues. One of its most important initiatives is the CASA-1000 project, which seeks allowing the transportation of excess energy production from one country to another (The World Bank Group 2016). The CAEWDP is a response from the WB to the countries in the region, which requested its help in solving conflicts about resources in the region. The Bank promotes assessment studies and share best practices for energy production, irrigation and water productivity (The World Bank Group 2013a).

Image 10: WB's (IBRD) main contributors and members of the CCA

1	United States	17,57%	6	France	4,14%		Uzbekistan	0,11%
2	Japan	7,58%	7	India	3,20%		Azerbaijan	0,09%
3	China	4,88%	8	Russian Federation	3,05%		Kyrghyztan	0,05%
4	Germany	4,42%	9	Saudi Arabia	3,05%		Tajikistan	0,05%
5	United Kingdom	4,14%		Kazakhstan	0,18%		Turkmenistan	0,02%

Source: Corporate Secretariat 2016

3.2 ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)

The Asian Development Bank was conceived, in the early 1960's, as a multilateral financing institution managed by Asian countries and for Asian countries. It started running in 1966, with its headquarters in Manila, capital of the Philippines. The Bank focused much of its first decade on rural development and agriculture assistance—with the first oil crisis in 1973, nevertheless, the focus changed. After the first oil shock —and even more after the second—, the Bank started to focus on energy infrastructure projects and to pursue energy security and sustainability. Following the end of the Cold War, during the 1990's, most of the Central Asian countries joined the ADB, increasing significantly its size and operations in the region (ADB 2016).

The ADB's policies for the energy sector are based on the same directresses. The Bank's investments in the energy sector are directed towards projects capable of promoting economic growth and social welfare. The three pillars of the ADB's energy policy are: 1) to promote energy efficiency and renewable sources, as a means not only to foster sustainability and preserve the environment but also to boost innovation and economic diversification; 2) to maximize access to energy for all, especially poor populations that live in remote areas; and 3) to promote energy sector reform, capacity building and governance through the dissemination of best practices and the supply of technical support to the governments. These pillars are reflected in the two initiatives of the institution for energy: the Clean Energy Program and the Energy for All Program (ADB 2016).

ADB is a major partner of the CAREC as well as a major financing institution in the region. Ten of the CAREC countries are also members of the ADB. The Bank is known to be involved in major energy infrastructure

projects in the region, the most significant of all being the new photovoltaic power plant in Uzbekistan. The Bank also finances several projects of transmission grid building and rehabilitation, energy efficiency in the power plants, clean coal energy, governance, and institutional strengthening (CAREC 2013d).

Image 11: ADB's main contributors and members of the CCA

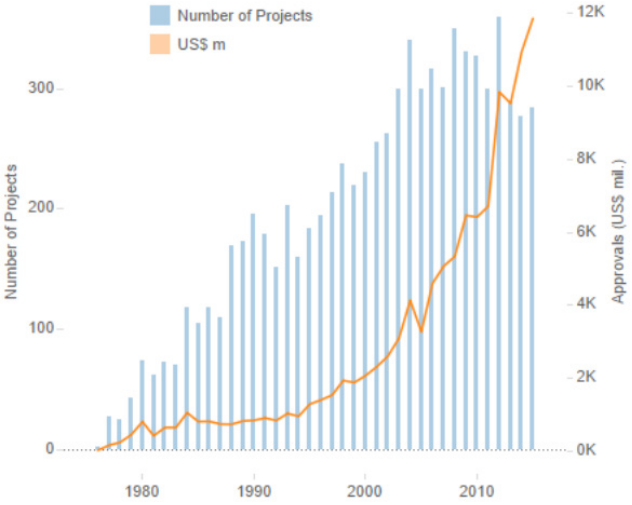
1	Japan	15,60%	**7**	Canada	5,00%		Georgia	0,57%
2	United States	15,50%	**8**	Republic of Korea	5,00%		Kyrghyztan	0,53%
3	China	6,50%	**9**	Germany	4,30%		Armenia	0,53%
4	India	6,30%		Kazakhstan	0,94%		Tajikistan	0,52%
5	Australia	5,80%		Uzbekistan	0,84%		Turkmenistan	0,50%
6	Indonesia	5,50%		Azerbaijan	0,65%			

Source: ADB 2015

3.3 ISLAMIC DEVELOPMENT BANK

Established in 1975, the Islamic Development Bank (IDB) aims to foster socioeconomic development in its 56 member countries, as well as in Muslim communities in non-member countries, in accordance with the principles of Shari'ah Law, providing loans and guarantees to finance development activities (CAREC 2013c). The total investment in projects carried out by the IDB has increased considerably in recent decades (Image 12). Between 2005 and 2010, the IDB Group funded around US$716 million in projects of transportation, trade, and energy, considering that investments in the energy sector accounted for 40,2% of IDB's total investments in the period, which shows its commitment to the sector (IDB 2016a).

Image 12: Amount of IDB's yearly approved projects



Source: IDB 2016a.

In the Caucasus and Central Asia region, the Islamic Development Bank invests especially in projects to increase the countries' energy efficiency. In Uzbekistan, for instance, IDB has approved a lease financing for the implementation of three hydropower modernization projects. The project is going to replace and install generators, turbines, communication, and auxiliary equipment to improve the generating capacities of these hydropower stations up to 70 megawatts in total (CAREC 2013a). However, there are new small projects being implemented in the region, such as the construction of mini hydropower plants in Tajikistan with the goal of providing energy to rural and remote areas of the country (IDB 2015).

Especially in Central Asia, the Islamic Development Bank's private sector arm, the Islamic Corporation for the Development of the Private Sector (ICD), stepped forward by launching a US$50 million renewable energy fund in 2012, looking at resource-rich countries in Central Asia as a fertile ground for investment (Paxton 2012). This Central Asia-specific renewable energy fund is lining up potential solar and wind projects in accordance with ICD Chief Executive's view that, as "[e]veryone is focusing on oil and gas", "[t]his sector (renewable energy) is not receiving enough attention" (Paxton 2012, online). In this sense, Kazakhstan is in the center of investors' attention, since the country's huge potential for renewable

energy has been minimally explored, considering that it holds around three percent of global crude oil reserves and is the world's largest uranium miner—which stimulates its production of energy based on fossil fuels (Nabiyeva 2015).

Image 13: IDB's main contributors and members of the CCA

1	Saudi Arabia	23,52%	**6**	Qatar	7,18%		Azerbaijan	0,10%
2	Lybia	9,43%	**7**	Egypt	7,08%		Kyrghyztan	0,05%
3	Iran	8,25%	**8**	Kuwait	6,92%		Tajikistan	0,04%
4	Nigeria	7,66%	**9**	Turkey	6,45%		Uzbekistan	0,03%
5	UAE	7,51%		Kazakhstan	0,11%		Turkmenistan	0,01%

Source: IDB 2016b.

3.4 EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD)

The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), created in 1991, was set up specifically to assist countries in developing market-oriented economies. Since then, the bank has become the largest financial investor in Central Asia and in Central and Eastern Europe, providing project financing for banks, industries, and businesses, investing both in new ventures or in existing companies (EBRD 2015c). In Caucasus and Central Asia, EBRD's investments are very significant, considering that, between 2005 and 2010, the bank provided around US$770 million in loans and grants in transport, trade, and energy for the CCA countries (EBRD 2015c)—investments of which significant part helps foster energy transition in the region.

In 2013, the bank disclosed a project in Kazakhstan entitled "Yereymentau Wind Farm". The project will finance construction, commissioning and operation of a 50MW wind power plant in the Yereymentau region. According to ERBD experts, as one of the first large-scale wind energy projects in Kazakhstan, "the project has the potential of becoming an example of successful implementation of a project-financed renewable energy project in the country" (EBRD 2013, online). Another wind power plant project is being implemented in Georgia. The "Gori Wind" project consists on financing the construction of a 20MW Wind Power Plant in the Gori municipality of the Shida Kartli region, in central Georgia. As the Bank's

first engagement in wind power generation in the Caucasus region, the project aims at supporting the Georgian government strategy to foster low carbon generation and cover the country's seasonal winter demand (EBRD 2015a). Still in Georgia, the European Bank for Reconstruction and Development also finances the "Paravani HPP" project, which consists in "the first greenfield hydropower plant of its size in Georgia since the early 1980s" and that "is pioneering the effective financing of several other renewable projects" (EBRD 2010, online).

Besides all abovementioned projects, in Armenia the EBRD gave a step forward establishing the Armenian Renewable Energy Program. The program, which consists on a long-term loan, will help capitalizing US$15 million to provide long-term debt to competitive and viable renewable energy projects, primarily mini-hydro. The program is expected to finance alternative generation capacity, reducing Armenian dependence on imported fuel used for power generation and increasing energy security in the country (EBRD 2006). Following the same path, in 2015, the EBRD launched the Green Economy Transition (GET) approach to put investments that bring environmental benefits at the heart of the bank's mandate (EBRD 2015b), which is expected to foster investments in renewable energy production in the years to come.

Image 14: EBRD's main contributors and members of the CCA

1	United States	10%	**7**	Russia	4,00%		Georgia	0,09%
2	France	8,52%	**8**	Canada	3,40%		Kyrghyztan	0,06%
3	Germany	8,52%	**9**	Spain	3,40%		Tajikistan	0,06%
4	Italy	8,52%		Kazakhstan	0,22%		Armenia	0,05%
5	Japan	8,52%		Uzbekistan	0,14%		Turkmenistan	0,01%
6	United Kingdom	8,52%		Azerbaijan	0,09%			

Source: EBRD 2016.

3.5 UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP)

Founded in 1965, the United Nations Development Program (UNDP) acts as the lead organization in the achievement of the Sustainable Development Goals (Image 11), some of which relate to the promotion of environmental sustainability in all nations. In Caucasus and Central Asia, besides

stimulating countries to produce affordable and clean energy, UNDP helps them focus on finding solutions to the challenges of democratic governance, poverty reduction, crisis prevention and recovery, and HIV/AIDS (UNDP 2016).

Image 11: United Nations Sustainable Development Goals



Source: UNDP 2016.

3.6 OTHER INTERNATIONAL AND REGIONAL INSTITUTIONS

Apart from the abovementioned organizations, there are other international and regional institutions, which are not as active in the issue as the ones listed above, but that also discuss the possibilities of an energy transition process in the Caucasus and Central Asia region. Those that stand out are the Eurasian Development Bank (EDB), the Global Energy Efficiency Renewable Energy Fund (GEEREE), the Climate Investments Funds (CIF), and, especially, the International Monetary Fund (IMF) and the Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC) (CAREC 2013b).

When it comes to the IMF, considering that 2016 is the 25th anniversary of independence for the Caucasus and Central Asian countries, the region has occupied a prominent space in the organization's debates. Regarding the decline in oil prices and the economic slowdown in China, Russia, and Europe may have an important impact on the region. It is known that the CCA's average growth rates of about seven percent during the last decade are nearing an end, as the coming rates are expected to slow down to

less than four percent in the medium-term (IMF 2016). Considering the internal and external challenges that bar further development in the region, the IMF believes that an energy transition can only happen if, in first place, the CCA countries undergo a complete makeover in its institutional system. Consequently, IMF experts agree that the commodity prices tendency to remain low shows the need to "diversify away from commodity dependence, strengthen institutions, and promote regional integration to address these challenges" (IMF 2016, online).

The CAREC, by its part, is a partnership established in 1997 by the Asian Development Bank, aiming to encourage economic cooperation among Central Asian countries. Composed by ten members—Afghanistan, Azerbaijan, People's Republic of China, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Mongolia, Pakistan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan—and six multilateral institution partners—World Bank, Asian Development Bank, International Monetary Fund, Islamic Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, and United Nations Development Program—, the CAREC promotes and facilitates regional cooperation in the priority areas of transport, trade facilitation, trade policy, and energy, helping Central Asian and neighboring countries to make better use of their potentials (CAREC 2013b). Aiming at accelerating economic growth and at poverty reduction, the program has mobilized almost US$27.7 billion in the areas abovementioned in its ten member countries, and is nowadays investing in twenty-five ongoing projects related to the expansion of production capacity and energy efficiency (CAREC 2013b).

4 BLOC POSITIONS

4.1 EURASIAN ECONOMIC UNION

The Eurasian Economic Union is an economic bloc composed by the Russian Federation, Kazakhstan, Armenia, Belarus and Kyrgyzstan. The main economic activity common to all of the member countries is the traditional energy sector, revolving around gas, oil and, sometimes, nuclear. Most of these countries have pursued measures to diversify towards renewable energies, for a different number of reasons. However, this has happened outside the bloc's realm, sometimes in partnership with other countries or international organizations, sometimes as national initiatives. The bloc's agenda consists mainly in attracting new members, especially in Asia, and fostering infrastructure investments to improve integration.

Kazakhstan is, by far, the leading country in the region when it comes to fostering the use of renewable energy sources, as the Kazakh Government has set very ambitious goals and developed the most complete regulatory framework within Central Asia. This shift towards renewable energies can be interpreted within a major objective: stimulate economic growth and development (Nabiyeva 2015). Over the past decade the "economic diplomacy" has risen to the top of the country's international strategy. Kazakhstan, despite its close relations with the Russian Federation, is considered to be bargaining with the three big powers acting in the region: Russia, China and the US. The fact that the country is located in a strategic position in Central Asia and has abundant natural resources reserves makes it very attractive to the interest of these important external players (Idrissov 2016). Kazakhstan is one of the founding members of the EEU, which plays a big role in the Kazakh economic development—its strongest cooperation sector, nonetheless, being the traditional energy sector. Despite this fact, the country has ambitious plans to diversify its energetic matrix.

Regarding the relation with its neighbors on the matter, Kazakhstan is one of the downstream countries with very scarce water resources. The subject of mega hydropower projects in the upstream neighbors remains a sensitive issue for the government. The relationship with Kyrgyzstan is very strong, as similar cultures and languages add to strong economic ties. On the other hand, there are some border issues with Turkmenistan in the Caspian Sea not yet solved (CIA 2015).

Kyrgyzstan also remains a close partner of Russia, country whose companies operate many hydropower plants in its territory. The government still pursues projects and investments in large hydropower plants, which are not considered renewable and could cause divergence with its downstream neighbors. The country is rich in water resources and focuses on the attraction of foreign investment in this sector (Nabiyeva 2015). It is important to take in account the influence of Uzbekistan in Kyrgyzstan. The former dominates both politically and economically the southern part of the latter, as it has a large Uzbek population. Uzbekistan is also essential for supplying gas to Kyrgyzstan, a situation the Kyrgyz Government seeks to change. The relations with Tajikistan often face tense moments, especially regarding refugees' influx and rebel Tajik groups that often act on Kyrgyz territory (Olcott 1996). Kyrgyzstan is a member-state of the EEU and this reflexes directly its proximity and dependence on Moscow. Its relations with other extra regional powers, such as the US, are limited, mostly focused on granting support to enter international organizations,

such as the World Trade Organization (WTO), or for humanitarian reasons.

The **Russian Federation** is the most influential power in the region. As most of the countries in the CCA are former Soviet territories, the economic and political presence of Moscow is still remarkable. The country has military bases in Armenia, Kyrgyzstan and Tajikistan (Stratfor 2015). Besides military diplomacy in the region, economic diplomacy is also very present. Russian companies are very present in the energy sector over the CCA region, acting on the hydropower, nuclear, oil, and gas sectors (Energy Charter Secretariat 2015). The countries that are poor in natural resources in the region are also highly dependent on Moscow's supply of natural gas and oil, in some cases running into high amounts of debt. Russia is the most influential member in the EEU, being the largest economy in the bloc and the one with the strongest military and political influence.

Within the countries of the CCA region, Russia has a very conflictive relation with Georgia, involving territorial disputes and terrorist activities. The Caspian Sea boundaries with Turkmenistan and Iran are also still undetermined since no agreement was reached between these countries and Moscow. As an attempt to bring economic development to the part of Russia closer to the Caucasus region, the government has acted towards creating a solar energy hub, investing in the settlement of companies as well as producing technology, parts, and equipment for photovoltaic panels and plants. The plans, however, have not developed enough to make solar energy a significant part of Russia's economy or foreign policy (Russia Today 2011).

4.2 ECONOMIC COOPERATION ORGANIZATION (ECO)

The Economic Cooperation Organization is an intergovernmental economical and political organization in the Eurasian region. It was founded in 1985, in Tehran, by the leaders of Iran, Pakistan and Turkey. ECO's main objective is to establish a single market zone for goods and services, similar to the European Union. The member- countries of the bloc are Afghanistan, Pakistan, Azerbaijan, Iran, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkey, Turkmenistan and Uzbekistan. Its position towards projects that foster energy transition in the region is rather rhetoric than concrete. The bloc's priority remains being trade liberalization and investment boost; these investments, however, are usually directed towards traditional economic sectors.

Uzbekistan is one of the most prominent countries in the region. It is home to the largest population in Central Asia, with a better educational level than most of its neighbors. The country presents huge economic potential, which has been only partially realized and also has the most disciplined and organized military forces in the Central Asia region (US Library of Congress 2016). One of the main axis of the country's relations with the US is its active cooperation in the fight against terrorism, participating in the military coalitions in Afghanistan and Iraq. The relations with Russia have been to some extent divergent after the end of the Soviet Union.

Uzbekistan is also dependent on the upstream countries for water supply and adopts a contrary position to the construction of large hydropower plants. On renewable energies, the country stood out by its ambitious projects of solar power plants, the first one being built with the financial support of the Asian Development Bank (Nabiyeva 2015).

Tajikistan is building the controversial Rogun Hydropower Plant Project. Diminishing its dependence on gas and oil imports from Russia and its Central Asian neighbors (Uzbekistan, Kazakhstan and Turkmenistan) is an absolute priority for the Tajik government. The conflict with the Uzbek Government over the hydropower plant remains unsettled. There are also some ongoing negotiations with Uzbekistan regarding borders settling and disputed zones. With Kyrgyzstan, negotiations on border conflicts have not been yet completed due to divergence on the delimitation of the Isfara Valley (CIA 2015). The country's relations with the US have broadened considerably after September 11th, 2001. Tajikistan cooperates in the fight against terrorism, narcotics and the proliferation of nuclear weapons. At the same time, however, its relations with the Russian Federation are very strong, since the country hosts one of the Russian military bases on the region (Satrapia 2012).

Turkmenistan is the most reluctant country to shift towards renewable energies. The country's main interest is to develop its traditional energy sector, as it has one of the richest gas reserves in the world—a production for which it seeks foreign investment and export customers (Nabiyeva 2015). Most of its oil exports goes to Russia, country that has made efforts to guarantee this supply in face of the strong interests of India, China, and the US in this country's natural resources (Blagov 2008). The Turkmen government frequently emphasizes it is shifting towards closer relations with the US and Turkey by means of increasing exports. The situation, however, does not really reflect the speech: Russia and Iran still dominate

significantly the external economic relations of the country. Turkmenistan is a partner country of the EU INOGATE energy program, which is an international energy cooperation program between the EU and the countries surrounding the Black and Caspian seas. Despite this fact, Turkmenistan does not show a significant will to invest in projects related to renewable energy (Blagov 2008).

4.3 CAUCASUS AND MIDDLE EAST

In the Caucasus region, the development of renewable energy in the **Republic of Armenia** is "considered to be one of the four supporting columns for the strategy of the energy safety and total technological development policy in the country" (Armenia Renewable Resources and Energy Efficiency Fund 2016, online). The country does not have natural resources like oil or gas. There are coal reserves, but that are not explored. These products are almost completely imported from Russia. Armenia compensates the lack of resources with electricity production, mostly coming from hydropower plants. "Armenia's energy policy, which was published in November 1996, emphasizes production targets and investment needs, and also includes plans for moving toward a free market" (Lynch 2002, online). The country's main current priorities include the reduction of dependence on foreign fuel imports, the restoration of electricity and gas interconnections with neighboring countries, the modernization of energy infrastructure, and also the creation of an efficient investment infrastructure.

The **Republic of Azerbaijan** has 85% of its installed energy capacity coming from fossil fuels and 14% coming from hydroelectric plants (CIA World Factbook 2016a). Oil and gas production and exports are central to Azerbaijan's economy. The country's economy is heavily dependent on its energy exports, which account for more than 90% of its total exports, according to data from the International Monetary Fund (EIA 2014). The southeast area around the Caspian coast has great potential to develop wind energy, but wind farms compete with developing tourism areas. Nonetheless, "[t]he country seeks to attract investors to its non-oil sector to diversify its energy matrix, having also good potential for solar, biomass and thermal water energy and heat production" (EIA 2014, online).

Among the Caucasus countries, **Georgia** is the one that has the lowest amount of fossil fuels in its installed capacity for electricity production (39%) (CIA World Factbook 2016b). The country does not produce natural gas or refined petroleum products. The country has high mountains and se-

veral flowing rivers being, therefore, one of the countries in the world with greatest hydropower potential. The Georgian government, in this sense, "has outlined hydropower sector development as one of the top priorities of the cabinet aiming to transform Georgia into a key regional electricity provider" (CEI 2016, online).

The **Republic of Turkey** has only 5% of its electricity production derived from renewable sources. There is a Turkish law from 2005, the Law of Utilization of Renewable Energy Resources in Electricity Generation that sets as main goals for the country's energy policy "to expand the utilization of renewable sources for generating electrical energy; to benefit from these resources in secure, economic and qualified manner and; to increase the diversification of energy resources" (Yazar 2013, p. 8). By 2023, the goal is to reach 30% of total electricity production from renewable sources (wind, solar and geothermal).

The **Arab Republic of Egypt**'s, in the past few years, became a regional leader regarding the exploitation of wind power for electricity generation in the Middle East and Africa. "Since 2001, series of large scale wind farms were established in the country in cooperation with Germany, Denmark, Spain and Japan" (Egypt 2016). In collaboration with the European Union, Egypt created the Center for Research and Test Renewable Energy, a center to perform studies and researches to develop equipment, systems, environmental impacts and certification of renewable energy equipment. Notwithstanding, Egypt is still an important producer of crude oil, natural gas, and refined petroleum products, having 88% of its electricity installed capacity production coming from fossil fuels, in comparison with only 3% coming from renewable sources (CIA World Factbook 2016c).

The **Islamic Republic of Iran** is among the countries with richest sources of energy and, in addition to huge reserves of fossil fuels and non-renewable sources of energy such as oil and gas, it enjoys a marked potential of renewable energies such as wind, solar, biomass, and geothermal. It has the world's largest and the 4th largest proven reserves of natural gas and crude oil, respectivelly. Also, Iran takes part in several investments in infrastructural and pipeline projects with its neighbors and along Central Asia, "since it plays a key role as a corridor between the landlocked countries of Central Asia and open seas" (Feddersen e Zucatto 2013, p. 177). According to the Iran Renewable Energy Organization, "[the country's] Macro Planning on energy is [based on the] optimized utilization of Fossil Fuel Resources and improvement in exploitation of diversified sources of

renewable energy to supply a portion of the Iran's increasing energy demand" (SUNA 2016, online).

Having the 2nd largest crude oil proven reserves in the world and being the 1st in oil exports, the **Kingdom of Saudi Arabia** also has 99,9% of its electricity production coming from fossil fuels. Natural gas has a very expressive size in fuel reserves for the country too. Despite the great economic value that fossil fuels have to Saudi Arabia, the country aims to have, by 2032, from 20% to 30% of its total energy production coming by renewable sources, especially solar power (IEA 2016). As a signatory to the United Nation Framework Convention on Climate Change, Saudi Arabia clearly recognizes the need for an increasing commitment to environmental responsibility. However, there are other reasons why developing a feasible renewable energy market is important, even for a nation that is home to abundant hydrocarbon reserves. According to Fulbright (2012, online), "[d]iversifying Saudi Arabia's energy mix will assist in achieving energy security as well as freeing up hydrocarbon resources for export rather than satisfying domestic demand at heavily subsidized prices".

4.4 EUROPEAN UNION

The European Union stands out as an important competitor for energy around the world. Projects that connect Europe to oil and gas producers are aspired by several European countries, due to the their concern with diversifying sources and providers (Ratner et al. 2013). In this sense, seeking to secure its own energy supplies and to have an alternative to Russia for natural gas and oil, the Caucasus and Central Asia region has been a focus of European efforts. Therefore, the bloc has participated in the construction of pipelines intended to strengthen the connection between the CCA region and its member countries, notably with the Southern Gas Corridor (European Union 2011). However, despite having largely invested in energy infrastructure for the exploration of non-renewable sources, over the last few years the European Union has focused its investments on renewable energy sources, translating into a large increase in wind and solar power and creating an integrated energy and climate change policy (European Commission 2011a, 2011b).

One of the leaders of this process has been the **Kingdom of Denmark**, whose investments in cleaner sources of energy have, since the 1970s, changed its energy scenario and turned it into the world leading state on wind turbine production (DEA 2016). In addition, Denmark has profited from

exporting its energy technology to other countries (DEA 2010), which encourages the country to remain investing in this sector. The **Federal Republic of Germany** has also stood out in the topic as one of the key partners of the CCA region. Since 2002, Germany has been developing its Renewable Energies Export Initiative whereby the contact between German and foreign companies is enhanced, allowing the launching of trade patterns regarding renewable energy technology (BMWI 2011). Moreover, as an Energiewende (energy transition) pioneer, Germany is rapidly accelerating power generation from renewable energy and is able to help foster the Caucasus and Central Asian energy transition by sharing its know-how. As the CCA's interest in renewable energies and energy efficiency is growing, Germany has the possibility of strengthening its position as a key partner in the region (Nabiyeva 2015).

As well as Germany, the **United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland** and the **French Republic** have also taken the lead in implementing national policies to facilitate energy transition. All three countries have set out a range of ambitious targets and policies to cut emissions and decarbonize their power sector. Considering that Germany, the UK and France have the three largest power sectors in Europe, together they represent almost half of total electricity produced and consumed in the European Union (CERRE 2015), which makes their efforts to invest in renewable energy set important examples for other EU members. Especially in the UK, a carbon target was first set explicitly in 1990 with the commitment to reduce carbon emissions by 2005. Since then, energy and climate policies have largely evolved, with targets becoming more stringent and policy changes facilitating the achievement of these goals. In France, however, a deeper debate about energy transition as a whole did not start until 2012, although previous initiatives regarding specific issues had already taken place. The reason for the delay is probably the fact that French power sectors already has some of the lowest carbon emission rates, due to its reliance on large-scale nuclear power (CERRE 2015).

The **Italian Republic** follows the same path considering that, over the past few years, Italy has made tremendous progress with renewables by increasing solar and wind participation in power supply, which has provided the means of reducing the country's demand for conventional power plants and, consequently, diversifying from its historical dependency on imported fuels (Morris 2014). In 2013, Italy officially announced that one of the country's National Energy Strategy main goals was the reduction of fuel consumption and an evolution of the energy mix with a focus on renewables

(Ministero dello Sviluppo Economico 2013), emphasizing that facing the consequences of climate change and granting secure and accessible energy to all citizens were the key elements that would characterize its energy policy until 2050. However, the country believes that sustainable growth can only happen steadily through a substantial improvement in the competitiveness of the Italian economic system as a whole (Morris 2014)—a condition that also applies to other countries—, which implies that its energy transition process may take longer than expected.

On the contrary, **Greece** differs from the abovementioned representatives of the EU, if we consider that the Greek energy system is still relying to a large extent on lignite power plants—an intermediate rock between coal and peat. Faced with the serious domestic economic crisis caused by the 2008 crisis, renewable energy sources are still quite expensive to propel massive investment in this sector (Energiewende 2016). Apart from the negative impacts on public health, an increasing number of proposed projects on conventional sources continue to be the center of the country's energy debate. In contrast to the trends of other European countries towards reducing the usage of fossil fuels, the Greeks have done its utmost to secure the perpetuation of lignite use (Energiewende 2016).

4.5 ASIAN AND AMERICAN COUNTRIES

The **People's Republic of China** is the world's biggest energy consumer and maintains the position—as a developing country—of prioritizing economic development over the diminishing of coal usage (The World Bank Group 2013b, Buckley 2010). However, China addresses this problem by also being the world's leading investor in renewable energy, being home to about 24% of the world's renewable power capacity, including an estimated 260 gigawatts of hydropower (Perkowski 2014). China has had an increasing presence in the CCA region, especially through the Shanghai Cooperation Organization (SCO) and the Chinese "New Silk Road" program, which lead its integration towards CCA, mainly through investments. As previously mentioned, one of China's main interests in the CCA is to build infrastructure to support resource extraction and other economic activities (IMF 2015). China's increasingly important role in Central Asia includes the development of the electricity sector, having already invested in numerous projects linked to renewable energy in the region (Energy Charter Secretariat 2015).

The **United States of America**, despite holding large oil reserves,

is still a great importer of energy, having roughly 40% of its petroleum supply coming from foreign markets (EIA 2013b). Despite this, the Obama administration has contributed to the trend of increasing the percentage of US energy coming from renewable energy. According to him, its development marks "a new era of energy exploration" in the United States, and the government stimulus package following the Great Recession of 2009 included more than US$70 billion in direct spending and tax credits for clean energy and associated transportation programs (US Department of Energy 2009). Regarding the Central Asian countries—and to some extent the Caucasus countries as well—, the diplomatic situation in the region poses a challenge to US foreign policy since, for the foreseeable future, Beijing and Moscow will be the region's principal economic, political and security partners, with the US lagging behind (Rumer, Sokolsky, and Stronski 2016). Since the 1980s the US government has been debating means to promote renewable energy exports and, today, its agencies run a number of programs to promote and to finance renewable energy exports. However, whereas in 1997 it was claimed that the US was leading in its attempts to promote renewable energy exports, it has nowadays lost this position (Jordan-Korte 2010). Further economic integration with the CCA countries through investments in renewable energy, which involves know-how the United States possesses, is a possible path towards greater US participation in the region.

The **Republic of India** is the world's fourth biggest energy consumer (EIA 2013a), but this position will change since the country's energy demand is projected to soar over the coming decades, propelled by an economy that grows to reach more than five-times its current size by 2040 (IEA 2015). In the early 1980s, India was the first country in the world to set up a ministry of non-conventional energy resources when it created the Ministry of New and Renewable Energy. It is currently one of the leaders of investment in renewable energy in the developing world (UNEP 2016). India's "Connect Central Asia" policy, launched in 2012, is a broad-based approach towards the region but one that emphasizes its importance to the country, including the sphere of energy resources (Seethi 2013). As Central Asian countries seek to develop their economies and sway between the influence of Moscow and Beijing, they can find an interesting and profitable alternative by turning south. Some might consider the Republic of India more attractive than Russia as an integrative center, source of investments and of technologies (Feddersen and Zucatto 2013). Thus, India, being a big investor in renewable energy, may expand its presence in the CCA region

in this committee.

Both **Japan** and the **Republic of Korea** are developed countries with almost no indigenous energy resources of their own, relying heavily on imports to guarantee their energy needs. The CCA region has been of great importance for both countries due to this vulnerability, with both of them establishing fora towards the region, such as the "Central Asia plus Japan" Dialogue in 2004 and the Korea-Central Asia Cooperation Forum in 2007. Also, both technologically advanced countries have been stimulating investment in renewable energy; South Korea since 2008 and Japan especially since 2011, when the Fukushima power plant meltdown after a tsunami made the country rethink its energy matrix (IGEL 2013, Wang 2008).

South Korea first entered Central Asia during the wave of liberalization in the 1990s and, since then, has put forth great effort to gain better access to Central Asian energy resources, although primarily fossil fuels (Hak 2009). In 2009, it launched its "New Asia Initiative" program, through which South Korea would follow its belief that it can play a "bridging" role between large and small powers, as well as between the developed and developing countries (Hwang 2012). Since the early 1990s, Japan has concentrated on a technology-based approach to address environmental problems at home and abroad while simultaneously creating business opportunities for its industries. In this context, the promotion of renewable technology exports has also gained in importance (Jordan-Korte 2010). In Central Asia, the Japanese International Cooperation Agency provided financing for the construction of the 450 MW "Navoi" CCGT plant in Uzbekistan. Japan, who has been engaged in projects regarding the share of best practice and expertise, regarding mainly renewable energy sources, has also been involved in the construction of modernization equipment for the CHP plant in Tashkent, also in Uzbekistan (Energy Charter Secretariat 2015). Therefore, both Japan and South Korea have interest in maintaining their participation in the CCA and have know-how on renewable energy through which they can start investing in this area.

In 2014 **Brazil** was the eighth-largest energy consumer in the world and total primary energy consumption in Brazil has nearly doubled in the past decade because of sustained economic growth (EIA 2015). It is regarded, together with India and China, as one of the "big three" investors in renewable energy within the developing world, mainly due to its high hydroelectricity and biofuels production (UNEP 2016). Despite Brazil's distance to the CCA countries, it has been giving more attention to the region in the past years, especially Kazakhstan. Recently, it has also stimulated technical

cooperation with these countries (Duarte 2012). Although being fairly away of CCA affairs, Brazil has been slowly reversing this trend. Economic cooperation such as investment in renewable energy could help further approximate Brazil with the region.

5 QUESTIONS TO PONDER

1. Regarding that the growing potential for renewable energy power generation in the Caucasus and Central Asia is still largely unexplored when compared to other regions of the globe, what can the World Bank do to reverse this situation?

2. Considering that exploring fossil fuels has fewer costs to CCA countries than the exploration of renewable sources, how can the World Bank help fostering energy transition in the region?

3. What should be the World Bank priorities in terms of energy infrastructure investments?

4. What kinds of partnership should the World Bank establish with international organizations and/or enterprises in order to improve the region's energy infrastructure?

5. In which projects can Directors find profitable and sustainable energy investments?

REFERENCES

Abazov, Rafis. 2008. *The Palgrave Concise Historical Atlas of Central Asia*. New York: Palgrave Macmillan.

Adam, Gabriel Pessin. 2008. "As Relações Entre Rússia, Ucrânia, e Belarus e o papel que nelas exercem os recursos energéticos". Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Adams, Terry. 1998. "Back to the Future - Britain, Baku Oil and the Cycle of History". http://azer.com/aiweb/categories/magazine/63_folder/63_articles/63_adams.html

ADB. 2015. "Shareholders". *Asian Development Bank*. Accessed July 16. http://www.adb.org/site/investors/credit-fundamentals/shareholders.

ADB. 2016. "Partners". *Asian Development Bank*. Accessed June 12. http://www.adb.org/about/partners.

Aliyev, Natig. 1994. "The History of Oil in Azerbaijan". *Azerbaijan International*. http://www.azer.com/aiweb/categories/magazine/22_folder/22_articles/22_historyofoil.html.

Allsen, Thomas. 2001. *Culture and Conquest in Mongol Eurasia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Armenia Renewable Resources and Energy Efficiency Fund. 2016. *Projects in Energy Sector*.

Accessed June 07, 2016. http://r2e2.am/en/2011/06/projects-in-energy-sector/.

Arvanitopoulos, Constantines. 2016. "The Geopolitics of Oil in Central Asia." Thesis. Accessed May 5. http://www.hri.org/MFA/thesis/winter98/geopolitics.html.

Asian Development Bank and State Joint Stock Company Uzbekenergo. 2013. *Project Agreement (Samarkand Solar Power Project)*. Asian Development Bank. http://www.adb.org/projects/45120-003/main.

Atwood, Christopher P. 2004. *Encyclopedia of Mongolia and the Mongol Empire*. Bloomington: Indiana University.

Babayev, Mir-Yusif Mir. 2012. "A Brief History of Oil and Gas Well Drilling". *Visions of Azerbaijan*. http://www.visions.az/en/news/366/4ca556e3/.

Blagov, Sergei. 2008. "Caspian Basin: Russia Faces a Collapse Of Its Economic And Political Clout". *Eurasianet*. http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav123008.shtml.

BMWI. 2011. *Renewable Energies Export Initiative*. Accessed June 05, 2016. http://www.bmwi.de/English/Navigation/Energy-policy/renewable-energies-exportinitiative.html.

Bregel, Yuri. 2003. An *Historical Atlas of Central Asia*. Leiden: Brill.

Buckley, Chris. 2010. "China says is world's top greenhouse gas emitter". *Reuters*. http://www.reuters.com/article/climate-cancun-china-idAFTOE6AM02N20101123.

CAREC. 2013a. *Projects in Uzbekistan*. Accessed June 05, 2016. http://www.carecprogram.org/index.php?page=uzbekistan-projects&sector=energy#table_start.

———. 2013b. *Regional Cooperation at Work in Central Asia*. Accessed June 05, 2016. http://www.carecprogram.org/index.php?page=carec-program.

———. 2013c. *The IsDB and CAREC*. Accessed June 05, 2016. http://www.carecprogram.org/index.php?page=islamic-development-bank.

———. 2013d. *Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC) Program*. Accessed June 12, 2016. http://www.carecprogram.org/index.php?page=asian-development-bank.

Carnegie Endowment for International Peace. 2008. "Renewable Energy In Central Asia: Enhancing Food Security And Improving Social And Economic Conditions In Remote Locations". Carnegie Endowment for International Peace. http://carnegieendowment.org/files/Summary_Final2.pdf.

Cassel, Seth. 2006. *The Silk Road Linking Asia, the Middle East, Northern Africa, and Europe As Evident by the Spread of the Black Death*. http://www.flamingnet.com/bookreviews/resources/essays_bookreviews/silk.cfm.

CEI. 2016. *Investment Strategy - Caucasus Energy and Infrastructure*. Accessed June 07. http://www.cei.ge/en/company_overview_/investment_strategy.

CERRE. 2015. "The energy transition in Europe: initial lessons from Germany, UK and France". http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/151006_CERREStudy_EnergyTransition_Final.pdf.

CIA World Factbook. 2014. *Crude oil - production is the total amount of crude oil produced, in barrels per day (bbl/day)*. www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2241rank.html.

CIA. 2016a. *The CIA World Factbook. - Azerbaijan*. Accessed June 07, 2016. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/aj.html.

———. 2016b. *The CIA World Factbook. - Georgia.* Accessed June 07, 2016. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gg.html.

———. 2016c. *The CIA World Factbook - Egypt.* Accessed June 07, 2016. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html.

———. 2015. *The CIA World Factbook.* Accessed June 07, 2016. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html.

Cooley, Alexander. 2016. *Central Asia: A Political History from the 19th Century to Present.* Accessed May 2. http://asiasociety.org/central-asia-political-history-19th-century-present.

Corporate Secretariat. 2016. International Bank for Reconstruction and Development Subscriptions and Voting Power of Member Countries. The World Bank Group. Accessed July 19, 2016. http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf.

DEA (Danish Energy Agency). 2016. *Danish Energy Policy* 1970-2010. Accessed June 05. http://www.ens.dk/enUS/Info/news/Factsheet/Documents/DKEpol.pdf%20engelsk%20til%20web.pdf.

Development and Transition. 2010. "Climate Change In Central Asia". Development and Transition. http://www.developmentandtransition.net/category/energy/.

Duarte, Raoni M. F. L. 2012. *Ásia Central e Cáucaso: as relações com o Brasil sob a égide do Novo Grande Jogo do século XXI.* Porto Alegre: UFRGS.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2006. *Armenian Renewable Energy Programme.* Accessed June 06, 2016. http://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/armenian-renewable-energy-programme.html.

———. 2010. *Paravani HPP.* Accessed June 06, 2016. http://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/paravani-hpp.html.

———. 2013. *Yereymentau Wind Farm.* Accessed June 07, 2016. http://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/yereymentau-wind-farm.html.

———. 2015a. *Gori Wind Power Plant.* Accessed June 06, 2016. http://www.ebrd.com/work--with-us/projects/psd/gori-wind.html.

———. 2015b. *Green Economy Transition.* Accessed June 06, 2016. http://www.ebrd.com/what-we-do/get.html.

———. 2015c. *What We Do.* Accessed June 06, 2016. http://www.ebrd.com/what-we-do.html.

———. 2016. *Shareholders and Board of Governors.* Accessed July 14. http://www.ebrd.com/shareholders-and-board-of-governors.html.

Egypt. 2016. *New & Renewable Energy Authority.* Accessed June 07, 2016. http://www.nrea.gov.eg/english1.html.

EIA (Energy Information Administration). 2015. "Country profile: Brazil". *U.S. Energy Information Administration.* https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=BRA.

———. 2013a. "Country profile: India". U.S. *Energy Information Administration.* https://www.eia.gov/beta/international/country.cfm?iso=IND.

———. 2013b. "How dependent are we on foreign oil?". *U.S. Energy Information Administration.* http://www.eia.gov/energy_in_brief/article/foreign_oil_dependence.cfm.

———. 2014. *U.S. Energy Information Administration.* Accessed June 07, 2016. http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=AZE.

Encyclopædia Britannica. 2016a. Encyclopædia Britannica Online. Accessed May 04. http://global.britannica.com/event/Anglo-Russian-Entente.

———. 2016b. *Encyclopædia Britannica Online*. Accessed May 07. http://global.britannica.com/topic/Pan-Turkism.

Encyclopædia Iranica. 2016a. Accessed May 03. http://www.iranicaonline.org/articles/central-asia-vii.

———. 2016b. Accessed May 07. http://www.iranicaonline.org/articles/bukhara-index.

Energiewende. 2016. *Lignite in the Greek energy system: facts and challenges*. Accessed June 06, 2016. http://energytransition.de/2016/02/lignite-in-the-greek-energy-system-facts-and-challenges/.

Energy Charter Secretariat. 2015. *Towards Secure And Sustainable Energy Supply In Central Asia: Electricity Market Reform And Investment Protection*. Energy Charter Secretariat. http://www.energycharter.org/what-we-do/investment/investment-thematic-reports/towards-secure-and-sustainable-energy-supply-in-central-asia-electricity-market-reform-and-investment-protection/.

European Commission. 2011a. *Energy 2020: a strategy for competitive, sustainable and secure energy.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

———. 2011b. *EU action against climate change*. April 15. http://ec.europa.eu/climateaction/eu_action/index_en.htm.

European Union. 2011. *Projected Gas Routes*. Accessed June 06, 2016. http://www.energy.eu/.

Feddersen, Gustavo H. and Giovana E. Zucatto. 2013. "SCO Summit. Infrastructure in Central Asia: Energy and Transportation Controversies". In *UFRGSMUN 2013: New perspectives for a changing world,* by Isadora Loreto, Fernanda Machry, João Arthur Reis and Waldir Lorenzo de Souza.

Fulbright, Norton Rose. 2012. *Renewable Energy in Saudi Arabia*. Accessed June 07, 2016. http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/61454/renewable-energy-in-saudi-arabia.

Garcés de Los Fayos, Fernando. 2014. *The World Bank Considers Feasible The Building Of The Tajik Rogun Dam*. Policy Department, Directorate-General for External Policies. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/536392/EXPO_IDA(2014)536392_EN.pdf.

Garthwaite, Josie and Marianne Lavelle. 2011. "Is Armenia's Nuclear Plant the World's Most Dangerous?". *National Geographic*. http://news.nationalgeographic.com/news/energy/2011/04/110412-most-dangerous-nuclear-plant-armenia/.

Golden, Peter B. 2011. *Central Asia in World History*. New York: Oxford University Press.

Goldman, Marshall I. 2008. *Petrostate: Putin, Power and the New Russia*. New York: Oxford University Press.

Gregory, Paul R. *Terror by Quota: State Security from Lenin to Stalin*. New Haven: Yale University Press, 2009.

Guimarães, B. G., S. Sebben, B. Magno, M. M. Kanter and R.F. Duarte. 2010. "North Atlantic

Council. The Question of Central Asia". In *UFRGSMUN 2010. Transcend boundaries. Embrace Innovation*, by Luciana Ghiggi, Andressa Michel and Sílvia Sebben.

Hak, Yoon Sun. 2009. "Strategic Opportunities for South Korean Development of Energy Resources in Central Asia". *Institute of Russian Studies*. http://uskoreainstitute.org/wp-content/uploads/2010/02/USKI_WP0902.pdf.

History of the Baku Oil Industry. 2012. Part 11. Accessed May 07. http://vestnikkavkaza.net/articles/economy/25697.html

Hwang, Balbina. 2012. "New Horizon in South Korea-Central Asia Relations:

The ROK Joins the 'Great Game'". *Korea Economic Institute*. Accessed June 06, 2016. http://www.keia.org/sites/default/files/publications/kei_koreacompass_template_balbinahwang.pdf.

Hydroworld. 2016. "Tajikistan Seeks Design, Procurement, Construction of 3,600-MW Rogun Hydroelectric Project". *Hydroworld.Com*.

IDB. 2015. *Mini hydropower plants brighten rural Tajikistan*. Accessed June 05, 2016. http://www.isdb-pilot.org/success_stories/integer-gravida-metus-at-lorem-iaculis-sit-amet-dapibus-velit-interdum/

———. 2016a. *About IDB*. Accessed June 08, 2016. http://www.isdb.org/irj/portal/anonymous/idb_faq_ar.

———. 2016b. *Statement of IDB Share Capital Subscription*. Accessed July 14, 2016. http://www.isdb.org/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://9c2f799fdba05fd8b547aa0e2027b7c9.

Idrissov, Erlan. 2016. "New Tasks From The President On Facilitating The Economic Component Of Kazakh Diplomacy". *Ministry Of Foreign Affairs Republic Of Kazakhstan*. Accessed June 06, 2016. http://www.mfa.gov.kz/index.php/en/consular-issues/articles--and-interviews-management-mfa/5836-new-tasks-from-the-president-on-facilitating-the-economic-component-of-kazakh-diplomacy.

IEA (International Energy Agency). 2016. *IEA / IRENA Joint Policies and Measures Database*. Accessed June 07, 2016. http://www.iea.org/policiesandmeasures/renewableenergy/?country=Saudi%20Arabia

———. 2015. *India Energy Outlook*. http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebsite/2015/IndiaEnergyOutlook_WEO2015.pdf.

IEA Clean Coal Centre. 2011. *Prospects For Coal And Clean Coal Technologies In Kazakhstan*. IEA Clean Coal Centre. https://www.usea.org/publication/prospects-coal-and-clean-coal-technologies-kazakhstan-ccc192.

IGEL. 2013. *Special Report: Disasters, Leadership and Rebuilding – Tough Lessons from Japan and the U.S.* http://d1c25a6gwz7q5e.cloudfront.net/reports/2013-10-01-Disasters-Leadership-Rebuilding.pdf.

IMF (International Monetary Fund). 2016. *New Economic Challenges Ahead for Caucasus, Central Asia*. http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2016/CAR060616A.htm.

———. 2015. "Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia". *World Economic and Financial Surveys*.

International Crisis Group. 2011. "Central Asia: Decay and Decline". Asia Report. No 201.

International Energy Agency. 2015. *Key World Energy Statistics*. https://www.iea.org/publi-

cations/freepublications/publication/KeyWorld_Statistics_2015.pdf.

International Monetary Fund. 2015. "Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia". *World Economic and Financial Surveys*.

Jordan-Korte, Katrin. 2010. *Government Promotion Of Renewable Energy Technologies Policy Approaches And Market Development In Germany, The United States, And Japan*. Universität Berlin.

King, Charles. 2008. *The Ghost of Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Kühne, Maximilian, Philipp Ahlhaus, and Thomas Hamacher. 2015. "Perspectives For Electricity Generation From Renewable Energy Sources In The South Caucasus Region". *Caucasus Analytical Digest*, no. 69: 11-15. http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CAD-69-11-15.pdf.

Lallanilla, Marc. 2015. *Greenhouse Gas Emissions: Causes & Sources*. Accessed June 11. http://www.livescience.com/37821-greenhouse-gases.html.

Lapour, Jacqueline. 2015. *Geopolitics At The World's Pivot: Exploring Central Asia's Security Challenges*. https://www.cigionline.org/publications/geopolitics-worlds-pivot-exploring--central-asias-security-challenges.

Libert, B., E. Orolbaev, and Y. Steklov. 2008. "Water and Energy Crisis in Central Asia". *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*. Vol. 6, No. 3.

Library of Congress. 1997a. *Armenia, Azerbaijan and Georgia: countries studies*. Federal Research Division.

———. 1997b. *Kazakstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan: countries studies*. Federal Research Division.

———. 2009. *Maps: The Caucasus and Central Asia*. Accessed May 01. https://www.loc.gov/item/2009584329/.

Lieberman, Benjamin. 2006. *Terrible Fate: Ethnic Cleansing in the Making of Modern Europe*. Chicago: Ivan R. Dee.

Lynch, Richard. 2002. *An Energy Overview of the Republic of Armenia*. Accessed June 07, 2016. http://www.geni.org/globalenergy/library/national_energy_grid/armenia/EnergyOverviewofArmenia.shtml.

Mark, Joshua J. 2014. *Silk Road–Ancient History Enciclopedia*. http://www.ancient.eu/Silk_Road/

Massansalvador, Francesc. 2010. "The Process of Nation Building In Central Asia And Its Relationship To Russia's Regional Influence". *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*. Vol. 10. No. 5.

May, Timothy. 2016. *The Mongol Empire in World History*. Accessed May 02. http://worldhistoryconnected.press.illinois.edu/5.2/may.html.

Ministero dello Sviluppo Economico. 2013. *Italy's National Energy Stratagy: For A More Competitive And Sustainable Energy*. http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/SEN_EN_marzo2013.pdf.

Morris, Craig. 2014. *The Italian success story.* Accessed: June 5, 2016. http://energytransition.de/2014/11/the-italian-success-story/.

Nabiyeva, Komila. 2015. *Renewable Energy And Energy Efficiency In Central Asia: Prospects For German Engagement*. Marion Dönhoff Working Paper 2015. Michael Succow Foundation

for the Protection of Nature. http://succow-stiftung.de/tl_files/pdfs_downloads/MDF%20Working%20Paper/MDF%20Paper_RE%20and%20EE%20in%20Central%20Asia_Kominla%20Nabiyeva_2015.pdf.

National Geographical Society. 2013. "Non-Renewable Energy". *National Geographic Society*. http://nationalgeographic.org/encyclopedia/non-renewable-energy/.

OECD/IEA. 2015. *Executive Summary And Key Recommendations*. OECD/IEA. https://www.iea.org/Textbase/npsum/EasternEurope2015sum.pdf.

Paxton, Robin. 2012. "IDB eyes investment in Kazakh, Central Asia energy, farming." *Reuters*. Accessed 06 June, 2016. http://www.reuters.com/article/us-islamic-finance-kazakhstan-idUSBRE8900EZ20121001.

Perkowski, Jack. 2014. "China Leads In Renewable Investment – Again!". *Forbes*. http://www.forbes.com/sites/jackperkowski/2014/06/17/china-leads-in-renewable-investment-again/#3c846f4046a9.

Putz, Catherine. 2016. "Uzbekistan Still Hates The Rogun Dam Project". *The Diplomat*. http://thediplomat.com/2015/08/uzbekistan-still-hates-the-rogun-dam-project/.

Ratner, Michael, Paul Belkin, Jim Nichol, and Steven Woehrel. 2013. *Europe's Energy Security: Options and Challenges to Natural Gas Supply Diversification*. Accessed June 06, 2016. http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42405.pdf.

Rumer, Eugene, Richard Sokolsky, and Paul Stronski. 2016. *U.S. Policy Toward Central Asia* 3.0. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Russia Today. 2011. *North Caucasus To Become Green Energy Excellence Hub*. Video. https://www.youtube.com/watch?v=0mZUisr60us&nohtml5=False.

Sachs, Ignacy. 2007. "A revolução energética do século XXI". *Estudos Avançados* 21 (59): 21-28. http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n59/a03v2159.pdf.

Seethi, K. M. 2013. "India's 'Connect Central Asia Policy'". *The Diplomat*. http://thediplomat.com/2013/12/indias-connect-central-asia-policy/.

Shafiee, Shahriar and Erkan Topal. 2009. "When Will Fossil Fuel Reserves Be Diminished?". *Energy Policy* 37 (1): 181-189. doi:10.1016/j.enpol.2008.08.016.

Shagdar, Bira. 2000. "The Mongol Empire in the Thirteenth and Fourteenth Centuries: East--West Relations". In *The Silk Roads: Highways of Culture and Commerce*, by Vadime Elisseeff, 127-144. Paris: Berghahn.

Starr, S. Frederick, Baktybek Beshimov, Inomjon I. Bobokulov, and Pulat Shozimov. 2011. *Ferghana Valley:the heart of Central Asia. Armonk*, New York: M.E. Sharpe.

Stratfor. 2015. *Why Russia Will Send More Troops To Central Asia*. Stratfor. https://www.stratfor.com/analysis/why-russia-will-send-more-troops-central-asia.

SUNA (Iran Renewable Energy Organization). 2016. *History, Objectives and Missions*. Accessed June 07, 2016. http://www.suna.org.ir/en/history.

Szczepanski, Kallie. 2016. "What Was The Great Game?". Accessed May 06. http://asianhistory.about.com/od/glossaryfj/g/What-Was-The-Great-Game.html.

The World Bank Group. *Europe And Central Asia - Central Asia Energy-Water Development Program*. 2013a. Web.Worldbank.Org. http://web.worldbank.org/archive/website01419/WEB/0__CO-12.HTM.

———. *Global Tracking Framework*. 2013b. World Bank. http://trackingenergy4all.worl-

dbank.org/~/media/GIAWB/GTF/Documents/GTF-2013-Full-Report.pdf .

———. *World Bank In Central Asia*. 2016. World Bank. http://www.worldbank.org/en/region/eca/brief/central-asia..

UNDP (United Nations Development Program). 2012a. *Renewable Energy Snapshot: Armenia*. UNDP. http://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/Armenia.pdf.

———. 2012b. *Renewable Energy Snapshot: Azerbaijan*. UNDP. http://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/Azerbaijan.pdf.

———. 2012c. *Renewable Energy Snapshot: Georgia*. UNDP. http://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/Georgia.pdf.

UNDP. 2016. *Europe and Central Asia*. Accessed June 08, 2016. http://www.carecprogram.org/index.php?page=united-nations-development-programme.

UNEP. 2016. *Global trends in renewable energy investment*. http://fs-unep-centre.org/sites/default/files/publications/globaltrendsinrenewableenergyinvestment2016lowres_0.pdf.

UNESCO. 2016. *Interactive map of the cities along the Silk Roads*. Accessed May 09. http://en.unesco.org/silkroad/network-silk-road-cities-map-app/en.

US Department of Energy. 2009. "President Obama touts clean energy on Earth day". http://apps1.eere.energy.gov/news/news_detail.cfm/news_id=12475.

US Library of Congress. 2016. "Kyrgyzstan - Foreign Relations". *Countrystudies*. http://countrystudies.us/kyrgyzstan/32.html.

Wang, Ucilia. 2008. "South Korea Boosts Renewable-Energy Investments by 60%". *GTM*. http://www.greentechmedia.com/articles/read/south-korea-boosts-renewable-energy-investments-by-60-1191.

World Bank. 2014. "Assessment Studies for Proposed Rogun Hydropower Project In Tajikistan". The World Bank. http://www.worldbank.org/en/region/eca/brief/rogun-assessment--studies.

World Economic Forum. 2013. *Energy Vision 2013: Energy Transition, Past And Future*. https://www.weforum.org/reports/energy-vision-2013-energy-transitions-past-and-future/.

World Press. 2016. *Pipeline Politics: Oil, the Taliban, and the Political Balance of Central Asia*. Accessed May 04. http://www.worldpress.org/specials/pp/front.html.

Yazar, Yusuf. 2013. *Renewable Energy in Turkey*. Accessed June 06, 2016. http://www.ewea.org/events/workshops/wp-content/uploads/2013/03/EWEA-TUREB-Workshop--27-3-2013-Yusuf-Yazar-YEGM.pdf.



CONSELHO DE PAZ E SEGURANÇA DA UNIÃO AFRICANA

ufrgsmun 2016

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.244-279

QUESTÃO DE GÊNERO EM CONFLITOS: A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER COMO ARMA DE GUERRA

Katiele Rezer Menger [2]
Rafaela Pinto Serpa[2]

RESUMO

No continente africano, a violência sexual e a marginalização da mulher ainda são fortes elementos estruturantes de situações conflituosas. Milhares de mulheres já foram sujeitas a uma série de violações, incluindo a prostituição forçada, estupro, mutilação e exploração econômica. Apesar dos avanços já obtidos pela União Africana em relação aos direitos humanos, a organização ainda precisa garantir que tais mecanismos sejam de fato ratificados e implementados pelos países membros. Assim, é necessário que o Conselho de Paz e Segurança da União Africana trabalhe em meios de qualificar a violência sexual como uma arma de guerra, não apenas apontando a importância de proteger a mulher em situações conflituosas, mas que discuta a representatividade feminina no que diz respeito aos processos de construção da paz, colocando a mulher no centro decisório das questões securitárias.

1 Katiele é estudante do 4º ano de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
2 Rafaela é estudante do 4º ano de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

1 HISTÓRICO

1.1 PAPÉIS DE GÊNERO E O ENVOLVIMENTO DE CIVIS EM CONFLITOS ARMADOS

Historicamente, o papel exercido pelas mulheres em guerras e conflitos armados foi marginalizado ou ignorado. A violência perpetrada exclusivamente sobre o gênero feminino, e com fins específicos de vitimar mulheres – majoritariamente com o uso de violência sexual – é recorrente e se estende também aos conflitos contemporâneos.

A retratação histórica dos papéis de gênero, durante e depois da guerra, salienta a invisibilidade da figura feminina e, por outro lado, a valorização do masculino (Pankhurst 2003). O homem, em geral, é representado em relatos históricos ou em retratações artísticas como o ator da guerra, a figura heroica que ao fim recebe as honras e tem seus sacrifícios reconhecidos. A mulher, em contrapartida, é retratada como o ser passivo, a vítima inocente cujo sofrimento maior é esperar a volta do chefe da família ao lar. Mesmo as mulheres que se envolvem diretamente com a guerra, seja no campo de operação ou no front externo (fabricando armas, produzindo tecnologias, fazendo estudos táticos), também são marginalizadas.

Ainda que essa retratação dos papéis de gênero possa ter alguma variação, é fato que "as histórias de coragem e bravura dos homens como lutadores sempre tendeu a eclipsar os papeis ativos também desempenhados pelas mulheres" (Pankhurst, p. 157, 2003, tradução nossa), bem como os efeitos da guerra sobre elas. E se os papéis de gênero em períodos de guerra são estigmatizados e o feminino sofre um processo ainda maior de marginalização, a violência sexual contra a mulher tende a aumentar. Segundo um estudo da UNICEF (1996), mulheres e meninas vivenciam conflitos e deslocamentos em situação de guerra de maneiras diferentes dos homens por causa da divisão dos papéis de gênero e, consequentemente, de suas responsabilidades nesses contextos.

Há também que se destacar o fato de que em tempos de guerra é comum que as mulheres assumam funções ou ocupem espaços ditos 'masculinos' na sociedade civil, tendo em vista que parte da população de homens está em combate. Por outro lado, nos processos de paz pós-guerra, as mulheres, não raro, sofrem uma reação do governo e da sociedade contra a liberdade e os espaços sociais conquistados, sendo forçadas a voltar às cozinhas e aos campos, como aconteceu em países como Zimbábue, Namíbia, Eritréia

e Moçambique (Pankhurst 2003). Em grande parte dos Estados Africanos a desigualdade entre homens e mulheres, bem como a incidência de violência sexual, estão entre as mais altas do mundo. Em períodos de conflito, com a fragilização do poder estatal, as já incipientes políticas de combate à violência sexual são reduzidas. A União Africana, ciente desse quadro, vem se dispondo a instituir meios de alterá-lo.

Assim, antes de introduzir diretamente os conceitos de violência sexual contra mulheres e sua ocorrência em conflitos africanos como arma de guerra, é fundamental a compreensão histórica do crescente envolvimento de civis em guerras (em sua maioria mulheres) e o entendimento do conceito de violência estrutural, a qual cria as bases para a perpetração da violência sexual.

Em relação às guerras, é importante destacar que o número de civis atingidos diretamente é cada vez maior em relação ao número de combatentes. De acordo com relatório da UNICEF (1996), as mortes de civis em guerras subiram de 5% entre o fim do século XIX e início do século XX para mais de 90% nas guerras da década de 1990. Na I Guerra Mundial, morreram mais civis do que soldados; já na II Guerra, a antiga União Soviética perdeu 9 milhões de soldados para 16 milhões de civis (Seifert 1996). Segundo Seifert (1996), há um envolvimento sistêmico mundial da população civil em conflitos, principalmente mulheres e crianças.

Cabe ressaltar que conflitos armados também tendem a criar novas organizações familiares, como agrupamentos de refugiados, em grande parte liderados ou compostos majoritariamente por mulheres e crianças. Durante as guerras civis da República Democrática do Congo, Libéria, Serra Leoa e, mais recentemente, Costa do Marfim, muitos dos espaços onde estes grupos se refugiavam foram sujeitos a crimes de violência sexual (UNICEF).

A Guerra Civil da Serra Leoa, finalizada em janeiro de 2002, durou mais de uma década e deixou metade da população desabrigada, além de 50 mil mortos, 100 mil mutilados e mais de 250 mil mulheres estupradas. Na Guerra Civil da República Democrática do Congo, iniciada em 1996, morreram mais de 3 milhões de civis e mais de 3 milhões ficaram desabrigados, fazendo desta um conflito mais mortal para civis do que qualquer outro desde a Segunda Guerra Mundial (UNICEF). Além disso, agências da ONU estimam que mais de 200 mil mulheres foram estupradas na República Democrática do Congo desde 1998, sendo a maioria em decorrência direta ou indireta do conflito (ONU).

Ademais, adentrando mais especificamente a problemática de gênero

em conflitos, também há que se considerar a questão da violência estrutural contra mulheres. Segundo Leatherman apud Finger (2013), a violência estrutural se efetiva por meio da supressão de direitos e oportunidades, da imposição de dificuldades ao acesso a recursos e a espaços decisórios. Em relação ao gênero, a violência estrutural é visível nas desigualdades entre homens e mulheres em diversas áreas (Finger 2013).

Leatherman (2011) afirma que a violência sexual em conflitos está intimamente relacionada a condições socioeconômicas e culturais preexistentes baseadas em opressão de gênero, e que essa desigualdade estrutural é uma das grandes condicionantes para que mulheres sejam vitimadas. Em um relatório de 2011 da campanha da Secretaria Geral da ONU pelo fim da violência contra a mulher, se atesta que a violência contra as mulheres não se limita a uma cultura, região ou país específico, ou a grupos específicos de mulheres dentro da sociedade. As raízes da violência contra as mulheres estão na persistente discriminação contra elas. É a cultura de inferiorização da mulher em relação ao homem que 'justifica' a violência sexual como mais um meio de fortalecer a submissão delas.

1.2 A VIOLÊNCIA SEXUAL COMO ARMA DE GUERRA

Quando se trata de violência sexual como arma de guerra, a questão de gênero é uma variável central. A violência sexual em conflitos é uma barbárie que afeta milhões de pessoas, mas principalmente mulheres e meninas. Caracteriza-se a violência sexual como arma de guerra quando ela é empregada como uma estratégia consciente, utilizada em larga escala por grupos armados para humilhar os adversários, aterrorizar as pessoas e destruir as sociedades (United Nations 2011).

Estupros[3] em massa e outros tipos de violência sexual em tempos de crise ou guerras não são um novo fenômeno. Todavia, pode-se destacar que somente depois que as atrocidades a que mulheres foram submetidas durante a Guerra na Bósnia-Herzegovina[4] ganharam atenção internacional, houve uma preocupação generalizada em como explicar o estupro e a violência sexual em tempos de guerra e como enquadrá-los em crimes contra a

3 Seguindo a definição utilizada por tribunais de crimes de guerra, define-se por estupro o ato coercitivo (sob uso de violência física ou ameaça de violência sobre a vítima ou terceiros) de penetração do ânus ou da vagina pelo pênis ou outro objeto, ou da boca pelo pênis. Estupro está incluso na categoria de violência sexual, que inclui também a retirada forçada de roupas e agressão sexual sem penetração, como a mutilação genital (Wood 2006). Vale ainda ressaltar que o estupro não é considerado um ato sexual, mas um ato de violência e de submissão, em que o estuprador não busca o prazer sexual, mas o sofrimento da vítima (Pankhurst 2003).

humanidade (Seifert 1996; Wood 2006). Além disso, cada vez mais mulheres passaram a ocupar espaços - como a academia ou organizações internacionais - que lhes permitem se apropriar da temática do estupro e trazê-la como uma questão a ser debatida politicamente e não mais ignorada ou relativizada. Acadêmicas feministas têm sido pioneiras em estabelecer a visão de que a violência sexual é uma forma social de poder, sendo estruturada pelas dinâmicas de gênero (Seifert 1996; Kirby 2012).

> O estupro, em situação de guerra ou não, é um instrumento de domesticação. Ele quebra o espírito, humilha, doma (...). Sua mensagem para mulheres e meninas é a de que vamos ter em nossos próprios corpos somente o controle que é concedido por homens e, assim, em geral, somente o domínio sobre espaços que nos são concedidos pelos homens. (...) Se há um conjunto de funções fundamentais de estupro, é para exibir, comunicar e produzir ou manter o domínio (...) Estupro é uma linguagem supra-cultural de dominação masculina (Card 1996, p. 6, tradução nossa).

O estupro transmite a mensagem de que mulheres precisam de proteção. A ameaça constante de estupro produz uma sociedade de mulheres que, em geral, acabam por se dedicar a serviços 'inferiores' e subservientes aos homens como forma de garantir a proteção masculina, criando laços com aqueles a que se submetem e desenvolvendo inclusive o sentimento de gratidão pela suposta proteção advinda de sua submissão (Card 1996). Em casos de guerra, segundo Card (1996), o estupro visa romper estruturas familiares e alianças, fragilizando as estruturas sociais e fortalecendo o sentimento de superioridade dos homens. Em caso de guerra, esse sentimento fortalece o elo entre os combatentes estupradores.

4 A partir das direções políticas estabelecidas na guerra na Bósnia-Herzegovina, territórios foram organizados etnicamente e houve uma redefinição das categorias étnico-nacionais. Soldados combatiam nas linhas de frente e, simultaneamente, inúmeras atrocidades aconteciam em casas, vilas e cidades. Além dos campos de detenção e concentração, houve campos específicos para estupro, que nesse conflito foi utilizado como arma de guerra e um instrumento de limpeza étnica e de tentativa de extermínio (Peres 2011). O abuso sexual de mulheres bósnias-muçulmanas por forças bósnio-sérvias era sistemático e generalizado, sendo, posteriormente à guerra, considerado por tribunais internacionais um crime contra a humanidade. Os crimes sexuais foram investigados por uma comissão específica da ONU e dentre as características deste crime destacadas no relatório da comissão, há a ênfase na vergonha e humilhação propositais dos abusos. Alguns eram cometidos em frente à família das vítimas, e havia também a escolha preferencial de meninas jovens ou líderes comunitárias (Wood 2006).

Ruth Seifert (1996) aponta que o estupro é utilizado como arma de guerra para destruir a cultura de uma nação e fragilizar o inimigo. Segundo a autora, em tempos de guerra, é a mulher que permanece como mantenedora da família e da unidade comunitária, portanto sua destruição física e emocional visa destruir a estabilidade social e cultural da comunidade. Além disso, os efeitos psicológicos que estupros em massa têm podem levar à desvalorização e dissolução de todo um grupo, já que a "posse" forçada da mulher é vista pelo homem em sociedades patriarcais como um "bem" seu sendo violado (Finger 2013). Também, é importante ressaltar que a estigmatização de vítimas de estupro, as quais muitas vezes são culpabilizadas ou até punidas pela violação sofrida, contribui para que muitas delas não denunciem a prática.

Assim sendo, qualificar estupro como arma de guerra significa, mais do que a caracterização do seu uso sistemático como um meio de afetar o inimigo, o reconhecimento de que concepções patriarcais permeiam as sociedades, e, por conseguinte, os conflitos. Ao reconhecer que o estupro como arma de guerra é fruto da polarização dos papeis de gênero, se admite que há uma estrutura social anterior ao conflito que permeia uma cultura de submissão e objetificação da mulher. Essa estrutura patriarcal varia muito entre as sociedades (e mesmo entre suas divisões internas), mas se faz presente em todas as organizações sociais de alguma maneira, o que leva à conclusão de que mesmo em períodos de paz esse tipo de violência, bem como os mecanismos para coibi-la, tem uma grande variação. Portanto, há de se considerar que esses mecanismos são geralmente mais fracos durante a guerra, resultando em índices mais elevados de violência sexual (Wood 2006).

Segundo Elizabeth Wood (2006), há pelo menos três variáveis que podem fortalecer e ampliar a violência sexual em período de guerra. A primeira seria a oportunidade: uma vez que a guerra tende a aumentar a vulnerabilidade de mulheres e meninas, sendo que os combatentes tendem a serem homens jovens, longe de controle social ou de seu locus habitual, o que contribui para uma diminuição dos constrangimentos para a consumação de violência sexual, principalmente se não há nenhuma política de coibição desse tipo de ato ou nenhum mecanismo coercitivo efetivo. A segunda seria o incentivo, dado que a violência sexual pode ser incentivada como estratégia para degradação do inimigo (seja ele outro Estado ou um grupo dentro do Estado). Por último, a terceira variável seria a violência como meio de atingir os objetivos do grupo. Neste caso, a violência seria tolerada como forma de solidariedade e fortalecimento de laços entre combatentes, como forma de recompensa, e também como forma de garantir domínio sobre o inimigo.

Essa questão da recompensa é exemplificada na criação de campos de estupro, como ocorreu no Japão e em Berlim durante a segunda guerra mundial (Wood 2006). O domínio do grupo sobre o inimigo também foi latente no caso de Ruanda, quando houve um esforço em propagar a sexualização de mulheres Tutsis, criando um clima de validação da violência sexual em massa como forma de humilhar tal etnia.

2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

2. 1 VIOLÊNCIA SEXUAL EM CONFLITOS AFRICANOS

O uso de violência sexual como arma de guerra marcou o continente africano nas últimas décadas. Conflitos no Burundi, República do Congo, Costa do Marfim, Libéria, Ruanda, Serra Leoa, Uganda, República Democrática do Congo (RDC), República Centro-Africana (RCA), Chade, Etiópia, Nigéria, Somália e Sudão tiveram como uma de suas características o uso generalizado de estupros, violência física e psicológica baseadas no gênero; portanto, as mulheres foram as grandes vítimas dessas atrocidades (Arieff 2010).

Estima-se que entre 100.000 e 250.000 mulheres tenham sofrido algum tipo de violência sexual em meio ao genocídio em Ruanda, em 1994. Em Serra Leoa, durante os 10 anos de guerra civil, mais de 60.000 mulheres foram violadas. Mais de 40.000 mulheres também sofreram violência sexual na guerra civil da Libéria, entre 1989 e 2003. Na República Democrática do Congo os números de estupros chegam a 200.000 desde 1998 (NU 2014). Conforme relatado por Binaifer Nowrojee - integrante da Coligação para Direitos Humanos das Mulheres em Situações de Conflito - para a Africa Renewal (2005):

> A violência contra a mulher não era apenas acidental para o conflito, mas foi rotineiramente usada como um instrumento de guerra. A violência sexual foi utilizada de forma generalizada e sistemática como arma, e as mulheres foram estupradas em maneiras extraordinariamente brutais (Ben-Ari e Harsch 2005, tradução nossa).

Entretanto, períodos de paz não se caracterizam por igualdade de gênero e não-violência na África. O sistema patriarcalista é predominante no continente africano, fazendo com que as mulheres sejam tratadas como subordinadas aos homens. A elas é negado o acesso à terra, crédito, saúde e

educação, muitas vezes sendo feito a partir de leis, como a proibição de heranças ou da posse terras. A exclusão das mulheres dos processos de tomadas de decisão econômica e política inviabiliza mudanças profundas, como criação de novas leis mais igualitárias. Como consequência desses fatos, as mulheres são a maioria dos pobres na África, chegando a 70% em alguns países (Mutume 2005; Njogu e Mazrui). No entanto, a principal consequência da cultura patriarcal é a agressão contra as mulheres. Estima-se 53% das mulheres africanas são propensas a agressão masculina (Sanday 1981). Dessa forma, os conflitos agravam as desigualdades entre homens e mulheres na África (United Nations 2016b).

Como podemos notar, o uso do estupro ou outros tipos de violência baseada no gênero foi amplamente utilizado de maneira estratégica nas guerras africanas, e também permeia a sociedade africana nos tempos de paz. Mesmo que muitas vezes o descrevam como um dano colateral da guerra, ao analisar como a violência sexual foi empregada em cada Estado africano, percebemos claramente um objetivo para seu uso: atores estatais e não-estatais utilizaram amplamente a violação das mulheres como arma de guerra, enquanto uma prática de genocídio e terrorismo (Arieff 2010).

2.1.1 VIOLÊNCIA SEXUAL COMO GENOCÍDIO

Assim como o alvo principal da violência sexual em conflitos são as mulheres, devido a questões estruturais explicadas na seção anterior, em muitos casos, a questão étnica é também essencial para a escolha do alvo. Dessa forma, como ocorrido no conflito em Ruanda, a violência sexual perpetradas nas mulheres tutsis tinham por objetivo a eliminação da etnia como um todo.

O estupro como genocídio, segundo Claudia Card (1996), visa o enfraquecimento do tecido nacional, político e cultural de uma sociedade, modificando, nas futuras gerações, o reconhecimento identitário. Segundo o Guia da Cruz Vermelha sobre as mulheres afetadas em conflitos armados (2004), isso ocorre porque "as mulheres estão em risco em virtude do fato de que elas muitas vezes são retratadas como portadoras simbólicas da sua identidade cultural ou étnica, e como as produtoras das gerações futuras" (p.10). Em decorrência, Ruth Seifert (1996) complementa afirmando que o estupro como genocídio é uma tentativa de eliminação da cultura e de conexões sociais de determinada população.

Além da limpeza de fato, com a morte de milhares de mulheres, o genocídio pode ser através do que Card denomina "imperialismo genético". O

objetivo dessa ação é "impregnar" o grupo étnico inimigo, "contaminar" o sangue e os genes, e dessa forma, as novas gerações não pertenceriam mais ao grupo, mas sim ao grupo étnico do inimigo (Card 1996; Farwell 2004). Em Ruanda, por exemplo, milhares de mulheres tutsis ficaram grávidas de seus agressores. Dessa forma, a violência sexual como mecanismo de limpeza étnica visa perturbar as estruturas sociais e impedir a reprodução cultural e de fato do grupo alvo (Arieff 2010). Assim, há uma destruição da coesão, do espírito e da identidade do inimigo (Farwell, 2004), como Carolyn Nordstrom (1998) expressou em seu artigo sobre a guerra em Moçambique, em que "a primeira vez que um moçambicano disse-me que a guerra havia tirado deles tudo o que tinham, incluindo quem eles eram, eu percebi que a identidade e a personalidade, bem como os corpos físicos, são alvos estratégicos de guerra" (p.105).

O estupro e outros atos de violência sexual podem ser atos genocidas também porque estes estão ligados à intenção dos autores em cometerem tais atos. Conforme o artigo 2° da Convenção sobre a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (conhecida como Convenção do Genocídio):

> O genocídio é qualquer dos seguintes atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tais como:
> (A) Assassinato de membros do grupo;
> (B) Causar grave dano físico ou mental a membros do grupo;
> (C) Sujeitar intencionalmente um grupo a condições de vida que, calculadamente, levem a destruição física no todo ou em parte;
> (D) Medidas destinadas a impedir nascimentos dentro do grupo;
> (E) Transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo.
> (United Nations 1948, 280 tradução nossa, grifo nosso)

Como podemos observar de acordo com o ponto (B), o ato de violência sexual pode ser caracterizado como genocídio nos casos em que através da violência física e psicológica empregada contra as mulheres, busca-se a destruição total de um grupo. Além do ponto (B), os pontos (C) e (D) podem amplamente caracterizar a violência contra as mulheres ocorrida em conflitos como o de Ruanda (HRW 1996; Seifert 1996).

O exemplo do conflito em Ruanda, relatado no documento da Human Rigths Watch "A violência sexual durante o genocídio de Ruanda e suas consequências" (1996), mostra, através de relatos de autores e vítimas, que

o objetivo das violações generalizadas contra as mulheres era a erradicação dos Tutsis. Segundo o relatório, "as mulheres tutsis sempre foram vistas como inimigas do Estado" pois, além de ser tutsi, é a partir dela que se perpetua a etnia. Muitas mulheres foram mortas e muitas foram deixadas para morrer após estupros, pois a morte delas também era parte do ato do genocídio. Outras milhares de mulheres foram feridas fisicamente de forma que elas não pudessem mais ter filhos, e dessa forma não poderiam mais gerar tutsis. Toda essa humilhação, terror e dor infligidos nas mulheres visavam atingir toda a etnia tutsi como um todo, pois todas as pessoas associadas aos sobreviventes vivenciam essa humilhação e degradação social. A violência física e psicológica contra as mulheres tutsi constituía, portanto, uma etapa no processo de destruição da etnia como um todo (HRW 1996). Em 1994, após o genocídio, foi criado o Tribunal Penal Internacional ad hoc para Ruanda. Esse tribunal marcou a história da violência sexual contra mulheres, pois pela primeira vez o estupro foi considerado um instrumento de genocídio, condenando 11 pessoas - entre elas, políticos importantes (NU 2014).

2.1.2 VIOLÊNCIA SEXUAL COMO TERRORISMO

O estupro também é um ato de terror contra a população atingida. Os civis hoje são os principais alvos dos conflitos e dos atentados terroristas (Farr 2009) . O relatório da ONU (2015), de autoria da Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para a Violência Sexual em Conflitos, Zainab Hawa Bangura, afirma que a "violência sexual se tornou uma tática de terror" (UN News Centre 2015). Mutilações, sequestros, escravidão sexual, casamento forçado, gravidez forçada, aborto forçado e ainda perseguição étnica e religiosa são as formas de aterrorizar as populações através do uso sistemático de violência contra mulheres (Mustafayeva 2016).

A violência sexual como prática de terror possui dois alvos, segundo Claudia Card (1996): a vítima direta e terceiros (como família, comunidade). Nesse caso, a vítima sobrevive "para enviar uma mensagem para as outras pessoas" (Card 1996, 6). O estupro então busca afetar toda uma comunidade de civis, provocando sentimentos de desamparo e medo generalizado (Farr 2009). Assim, a violência sexual é usada a fim de humilhar e enfraquecer tantos as mulheres, como os homens da comunidade (Mustafayeva 2016). Nesse sentido, Kathryn Farr (2009) conclui que o Estado pode atuar de forma a propagar o terror com o uso da violência sexual, como se observa em muitos casos africanos ; mas essa estratégia é mais frequentemente aplicada

a grupos insurgentes. O caso nigeriano com o Boko Haram é o maior exemplo dessa postura atualmente.

Estima-se que desde 2014, 2.000 mulheres e meninas foram sequestradas pelo Boko Haram. Em 2015, o exército nigeriano resgatou cerca de 700 mulheres no bosque de Sambisa. Dessas mulheres, mais de 200 estavam grávidas e muitas outras tinham filhos de seus sequestradores, outras foram obrigadas a casar com os sequestradores (Pratt 2015). O sequestro das 276 meninas de Chibuk, em 2014, revelou ao mundo as práticas do grupo (HRW 2015). Entretanto, mesmo que o Boko Haram tenha iniciado suas atividades em 2002, só a partir de 2013 o sequestro de mulheres se tornou uma tática do grupo (Chothia 2015; Zenn; Pearson 2014). A estratégia de sequestro de mulheres e meninas de suas comunidades é empregada para controlar o território, insuflar o medo e aterrorizar a população do norte da Nigéria (Baaz; Stern 2013); portanto, ela está integralmente ligada com a estratégia, a ideologia e o financiamento de grupos extremistas (Mustafayeva 2016). Conforme a especialista em Direito Internacional, Najiba Mustafayeva (2016), o sequestro e estupro de mulheres,

> [...] é usado para recrutar novos combatentes; aterrorizar populações; deslocar comunidades de áreas estratégicas; gerar receita por meio do tráfico sexual, tráfico de escravos, resgates, saques e controle dos recursos naturais; torturar para extrair informações; converter e doutrinar através do casamento forçado; e estabelecer, alterar ou dissolver laços de parentesco que ligam as comunidades (Mustafayeva 2016, tradução nossa).

A interpretação fundamentalista e equivocada das leis da Sharia, e da religião muçulmana, pelo Boko Haram, faz com que os principais alvos da violência pelo grupo nigeriano sejam as mulheres cristãs. Ao atacar as mulheres cristãs, o objetivo do grupo é afetar todos os cristãos, toda a religião, "demonstrando a sua incapacidade de proteger 'suas' mulheres" (Zenn e Pearson, 2014). Cabe ressaltar, ainda, que mulheres islâmicas ligadas aos combatentes do Boko Haram também foram detidas e violentadas pelo Estado nigeriano, a fim de humilhar e enfraquecer o grupo extremista. Assim sendo, pode-se afirmar que o Boko Haram não possui o monopólio da violência contra as mulheres na Nigéria (Zenn e Pearson, 2014), mas, que na verdade, se trata de uma cultura de violência de gênero generalizada.

Além do Boko Haram, outros grupos também executam essas práticas

no continente africano. Grupos rebeldes tendem a violentar e explorar as mulheres, como ocorreu em Moçambique, Serra Leoa e Uganda. O rapto, seguido de violência sexual, casamentos e recrutamentos forçados, podem também transformar as mulheres em escravas, com a venda ou transferência de mulheres, como no caso do Exército de Resistência do Senhor (LRA) em Uganda (Zenn e Pearson, 2014). Portanto, deve-se reconhecer que a violência sexual não está somente sendo utilizada como tática de genocídio, pois não está ligada diretamente a uma etnia, mas sim a uma população rival. Dessa forma, o estupro também é uma forma de propagar o terror, e assim subjugar populações inteiras no continente africano (Kirby 2014).

2.1.3 VIOLÊNCIA SEXUAL COMO ESTRATÉGIA ESTATAL E NÃO-ESTATAL

Ao analisar o uso da violência sexual na forma de genocídio e terror, percebe-se já que a violação de mulheres usada como estratégia de guerra em conflitos armados, na maioria das vezes, foi empregada por todas as organizações combatentes dentro do conflito: milícias rebeldes, forças armadas, milícias pró-governo, tropas de paz, companheiros refugiados, outros civis e até mesmo governantes eram responsáveis por práticas violentas contra mulheres ou pela defesa ou conivência dessa prática pela população e combatentes (Arieff 2010). Em sua pesquisa sobre violência sexual em guerras civis, Kathryn Farr (2009) constata a existência de padrões de estupros, que são determinados conforme as causas e os principais sujeitos das violações. Dessa forma, esses atos de violência contra as mulheres podem ser realizados com predominância de determinado grupo (Estatal ou não-Estatal), mas também de forma homogênea por todos os grupos.

Um dos padrões relatados por Farr é caracterizado pelo uso de violência sexual sem predominância de um grupo específico, sendo usada de forma generalizada no conflito. Tanto os grupos insurgentes, como os combatentes estatais, ou apoiados por esses, foram responsáveis pelos altos índices de violência sexual nessas guerras civis. República Democrática do Congo, Burundi, República Centro-Africana, Burundi, Somália, Angola e Libéria são exemplos de países em cujos conflitos armados ocorreram práticas de estupro por todos os grupos envolvidos (Arieff 2010).

Os conflitos na República Democrática do Congo é um exemplo em que tanto as forças militares como os combatentes não-estatais usaram de violência sexual como estratégia de guerra para humilhação e extermínio de civis simpatizantes de grupos contrários (Arieff 2010). De acordo coma

pesquisa "Relações de Gênero, Violência Sexual e Baseada no Gênero e os Efeitos do Conflito em Mulheres e Homens em North Kivu, Leste da RDC", realizada com 1.500 mulheres e homens no Leste da RDC, constatou-se que 27% dessas mulheres foram forçadas a ter relações sexuais ou foram violadas por combatentes ou civis desconhecidos. Além disso, mais de 50% dessas mulheres relataram terem sido forçadas a ter relações sexuais pelo marido ou parceiro masculino durante o conflito (Slegh, Barker e Levtov 2014). Devido ao atual conflito no país , também vem ocorrendo atos de violência sexual no norte e nordeste da República Centro-Africana por parte do Exército e guarda presidencial, além de grupos armados da polícia e grupos não-estatais. No Chade, vários grupos rebeldes, além do exército e da polícia, foram acusados de perpetrar a violência sexual em torno de campos de refugiados do conflito de Darfur (Arieff 2010).

Um segundo padrão que pode-se perceber nos conflitos africanos é quando os grupos e milícias rebeldes possuem a proeminência no uso da violência sexual. Nestes conflitos, percebe a existência de um grupo rebelde poderoso, como o Exército de Resistência do Senhor (LRA), em Uganda, e a Frente Revolucionária Unida (RUF), em Serra Leoa. O sequestro e recrutamento de mulheres para serviços domésticos ou para escravização sexual são as principais ações nesses casos (Farr 2009)

A guerra civil de Serra Leoa, por exemplo, conforme o relatório da Comissão da Verdade e Reconciliação de Serra Leoa (2004), foi caracterizada pela prática de violações de direitos humanos contra mulheres e meninas por todos os grupos armados participantes do conflito no país, além de civis e dos próprios trabalhadores humanitários, como agentes da ONU. Estima-se que cerca de 275.000 mulheres e meninas tenham sido violadas sexualmente durante a guerra no país (HRC 2003). A Frente Revolucionária Unida (RUF) foi responsável por grande parte da violência sexual realizada contra as mulheres durante o conflito (Farr 2009).

Outro padrão identificado por Farr é o liderado pelo Estado, ou seja, quando as forças estatais se colocam como principais perpetradores da violência sexual contra as mulheres (Farr 2009, 20). Exemplos desse padrão também marcaram o continente africano nas últimas décadas. A guerra civil de Ruanda é o principal exemplo no qual o Estado estimulou e praticou deliberadamente violência contra mulheres. Nesse caso, como em outros desse padrão, a questão étnica foi referência para o ato; portanto, as mulheres tutsis foram as principais vítimas (Farr 2009).

O exército etíope também foi acusado de estuprar mulheres que apoiavam os grupos insurgentes antigoverno (Arieff 2010). No Sudão, desde o

início da crise de Darfur, em 2003, violações contra mulheres foram cometidas pelo governo e forças aliadas. Segundo Farr, "soldados do governo e milícias apoiadas pelo governo usavam regularmente o estupro para aterrorizar e provocar sentimentos de desamparo" nas mulheres sudanesas (Farr 2009, 7).

Em decorrência desses fatos relatados, as vítimas de estupros durante conflitos armados normalmente tendem a identificar os autores como "soldados", sem ter certeza se pertencentes ao governo, milícias, insurgentes ou outros grupos (Farr 2009). Como complemento a pesquisa de Farr, cabe ressaltarmos que a violência sexual contra mulheres também é perpetrada por soldados de missões humanitárias, aumentando ainda mais a situação de perigo das mulheres em todos os campos em conflitos.

2.1.4 VIOLÊNCIA SEXUAL POR PARTE DOS "CAPACETES AZUIS"

Recentemente, foram relatados inúmeros casos de violência sexual e violência baseada no gênero contra mulheres e meninas nas Operações de Paz das Nações Unidas e da União Africana. Em países como Moçambique, Libéria, República Democrática do Congo, República Centro-Africana e Somália, entre outras nações africanas, foram documentados abusos e exploração sexual por forças de paz, assolando ambientes vulneráveis, como campos de refugiados.

Na República Centro-Africana (RCA) muitos casos envolvendo "capacetes azuis" foram descobertos recentemente. A Human Rights Watch (2016) acusou soldados da Missão Integrada das Nações Unidas para Estabilização na RCA (MINUSCA) de abuso e exploração de mulheres e meninas no país. Essas violações foram executadas por parte de tropas fornecidas pela RDC e pela França, além de tropas da União Africana fornecidas pela República do Congo. O Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban-Ki-Moon, exigiu a renúncia do chefe da missão de paz da RCA, Babacar Gaye, e afirmou que a organização possui uma política de tolerância zero com casos de violência contra mulheres durante essas missões (HRW 2016). Entretanto, poucas foram as medidas práticas adotadas contra os agressores até o momento.

A HRW (2014) também tem revelado casos de abusos de mulheres somalis por soldados da Missão da União Africana na Somália (AMISOM). "Atos de estupro e outras formas de abuso sexual, bem como a exploração sexual, abuso de uma posição de vulnerabilidade, poder diferencial ou de confiança, para fins sexuais", são cometidos por soldados da Força de Defe-

sa do Povo de Uganda (UPDF) e das Forças de Defesa Nacional do Burundi (BDNF), pertencentes à AMISOM, os quais deveriam proteger e restaurar a paz na capital da Somália, Mogadíscio, desde 2013. Os relatos das mulheres revelam que os soldados usam a assistência humanitária, assistência médica, água e dinheiro (fornecidos pela Missão) como moeda de troca, de modo a coagir mulheres e meninas em situações vulneráveis. No entanto, esses casos têm sido ignorados pela liderança da missão, pela União Africana e pelos doadores internacionais, possuindo alto grau de impunidade (HRW 2014; Wolfe 2015).

A principal dificuldade para levar esses agressores à justiça é o fato de eles estarem sob a tutela de uma operação de manutenção da paz, e consequentemente, receberem imunidade de jurisdição do Estado de acolhimento (Boom 2015). Sendo assim, cabe às nações contribuintes das tropas, e não à ONU ou ao país de ação do crime, a responsabilização pelos crimes dos soldados. Dessa forma, os soldados são demitidos da Operação e apenas designados a voltar para seu país de origem, e, na maioria das vezes, não sofrem responsabilização criminal. Isso acontece porque as demissões são relatadas como um problema de conduta, e não um crime que corrói toda a concepção adotada pela ONU a respeito de manutenção da paz (Baker 2016). Conforme relato da pesquisadora de direitos das mulheres, Hillary Margolis, da HRW:

> Em um país onde grupos armados rotineiramente atacam civis, tropas humanitárias devem ser protetores, não predadores. O envio de tropas de paz de volta para casa não é suficiente. A ONU precisa insistir que os países de origem das tropas levem estupradores e outros agressores à justiça (Laville 2016 tradução nossa).

Ao analisarmos esses casos, percebemos um número elevado de diferentes países de origem dos soldados humanitários acusados. Portanto, a explicação para o alto índice de casos não relaciona-se com países, regiões ou continentes. Para explicar o estupro na guerra, Farr enfatiza a questão militar. Para a autora as forças armadas são uma instituição patriarcal, baseada ideologicamente na violência e misoginia. Para transformar homens em soldados, buscasse a negação e degradação do "feminino" tanto nos homens, como no exército e nos Estados. O comportamento agressivo nos homens é valorizado e promovido dentro do sistema militar, e dessa forma, a violação de mulheres é considerada parte da guerra - um despojo de guerra (Farr 2009).

Portanto, as Nações Unidas e a União Africana precisam pressionar esses países contribuintes de tropas para que levem a julgamento e de fato responsabilizem os soldados agressores; mas que também se comprometam com uma extensa reformulação de suas forças armadas, visando quebrar os dogmas conservadores existentes nessas instituições até hoje. Dessa forma, a presença de mulheres nas tropas de missões de paz, como nos exércitos nacionais, são essenciais para essa reformulação e o primeiro passo para o sucesso da mesma.

2.2 IMPACTO SOBRE AS VÍTIMAS

As mulheres que sobrevivem de atos de violência sexual em conflitos acabam sofrendo consequências de curto e longo prazo (Arieff 2010). Além da má saúde física e psicológica, a busca pela reintegração social esbarra na estigmatização que estupros e violências baseadas no gênero carregam. A sensação de isolamento e ostracismo que as mulheres sentem no pós-conflito em relação, muitas vezes, a suas comunidades e família agrava lesões físicas e psicológicas. A gravidez fruto da violência, muito comum nesses casos, acaba agravando a difícil reinserção social. Além de enfrentar todos esses problemas, há que se sublinhar os cenários de pobreza mais ou menos generalizados nos contextos pós-conflitos, o que sabidamente afeta mais diretamente mulheres que homens, devido ao grande número de homens que morrem durante os conflitos (HRW 1996).

As lesões físicas adquiridas pelas vítimas de abuso sexual são muitas e graves. Segundo o relatório da Human Rigths Watch (1996) a mutilação sexual perpetrada em mulheres e meninas gera grandes consequências físicas para as mulheres, e muitas acabam realizando cirurgias reconstrutivas. Não raro, as vítimas sofrem de ansiedade, pois o medo de novas violações é sempre presente (ICRC 2004). No entanto, o problema mais comum das mulheres violentadas encontrado pelo relatório são as doenças sexualmente transmissíveis como o HIV/AIDS. As mulheres são desproporcionalmente mais afetadas pelo vírus da AIDS na África. A África Subsaariana possui 68% das pessoas infectadas com HIV no mundo, sendo que 61% das pessoas que possuem HIV nessa região são mulheres (Fustos 2011). A violência baseada no gênero é identificada como importante propulsor na infecção das mulheres africanas. Dessa forma, situações de conflito e violência sexual acompanham a crescente propagação do vírus HIV pelo continente africano (Fustos 2011). A falta de hospitais ou postos de saúde preparados e especializados em saúde da mulher na África intensifica as consequências físicas

sofridas pelas mulheres africanas.

Junto com a doença vem a discriminação e a rejeição por parte da família e comunidade. Muitas mulheres optam pelo não tratamento com medo de um comportamento violento ou abandono pela família (Fustos 2011). Portanto, como frisa o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (2004), é importante manter confidencialidade no tratamento das vítimas de abuso sexual, devido ao "medo de doenças sexualmente transmissíveis e HIV/AIDS e o frequente isolamento experimentado por quem sofre dessas doenças" (p. 29).

Em consequência do estupro muitas mulheres também ficam grávidas. Estima-se que tenham nascido, só em Ruanda, depois do genocídio, 2.000 a 5.000 "filhos do ódio", como ficaram conhecidas as crianças geradas em casos de estupro (HRW 1996). Conforme a Human Rigths Watch (1996), muitas mulheres acabam por abandonar essas crianças ou até mesmo cometer infanticídio. Outro problema frequente de vítimas de violência sexual são as complicações resultantes de abortos autoinduzidos ou clandestinos (HRW 1996). Vale ressaltar que em muitos países africanos o aborto é ilegal, dificultando ainda mais a recuperação dessas mulheres.

As mulheres que decidem criar seus filhos e filhas do estupro frequentemente sofrem rejeição da comunidade. Muitas famílias se dividem em torno da rejeição ou não da criança, que não possui o sentimento de pertencimento nem de reconhecimento da comunidade, seja ela étnica, religiosa ou apenas familiar (Arieff 2010; ICRC 2004). O medo do isolamento social e da rejeição da família e comunidade faz com que as mulheres escondam suas experiências na guerra. O Comitê da Cruz Vermelha também observa a necessidade de se manter confidenciais os relatos de abuso sexual, devido ao "medo da estigmatização e rejeição; perda da virgindade e da cultura / religião que a cercam" (p.13). Ainda segundo a HRW (1996), muitas vítimas se culpam por ter sofrido o estupro e sobrevivido a ele. Conforme Arieff (2010), há relatos extensos sobre rejeição de família de vítimas de estupro em conflitos na África, devido sobretudo a comportamentos conservadores e patriarcais de muitas comunidades africanas, levando, muitas vezes, a morte dessas mulheres através dos "crimes de honra" (ICRC, 2004). Comunidades com forte caráter religioso são ainda mais propensas a rejeitar vítimas de violência sexual.

As sobreviventes precisam, então, enfrentar uma marginalização social, mas também uma marginalização econômica (Pratt, 2015). Muitos homens morrem nos conflitos, ensejando na mulher responsabilidade que até então não possuíam, passando elas a enfrentar as dificuldades econômicas

e sustentar a família, em meio ao trauma pessoal, social e econômico da guerra (HRW 1996). Junto a isso, muitos programas de apoio financeiro e desenvolvimento econômico para os países em situação de pós-guerra não colocam as mulheres como parte desses, sendo excluídas na maioria das vezes de todos os âmbitos do programa. Dessa forma, a violência sexual é um trauma permanente nas mulheres, pois repercute em todos os aspectos da vida cotidiana e pessoal, e, mesmo assim, em um número pequeno de casos busca-se investir na recuperação econômica, social e física dessas mulheres após o término dos conflitos.

2.3 COMBATENDO A VIOLÊNCIA SEXUAL EM CONFLITOS

Compreender os principais fatores que levam ao aumento da violência sexual contra mulheres e meninas em situações conflituosas, assim como seu uso sistemático como arma de guerra, é essencial para que se possa combater esse tipo de prática. Questões já abordadas, como a violência estrutural e a polarização dos papeis de gênero em períodos de conflitos, aparecem como variáveis centrais para se entender o porquê da recorrência desses atos. Além disso, a questão de como a violência sexual é tratada entre os combatentes também é muito importante para avaliar até que ponto ainda há certa permissividade, ou até mesmo incentivo, desses comportamentos. Há que se considerar, ainda, que o não reconhecimento do envolvimento de mulheres em conflitos, ou sua desqualificação perante o papel do homem, também fortalecem a submissão da mulher e "legitimam" a perpetração da cultura da violência sexual.

Assim, faz-se essencial considerar essas questões nos processos de construção da paz. Para que a solução de conflitos seja acompanhada do combate à violência sexual, deve-se incorporar nas políticas de pacificação políticas específicas de gênero, reconhecendo que a violência estrutural é o alicerce das outras violências de gênero que são intensificadas em períodos de guerra. Tais políticas vão desde a inclusão de mulheres na formulação e desenvolvimento prático desses processos até a estruturação de programas específicos para mapear e prestar assistência a vítimas de violência sexual. É também importante que se desenvolvam formas de contestar a dominância da masculinidade dentro de instituições importantes, como nas forças armadas, bem como a não proporcionalidade do número de mulheres ocupando cargos políticos, de modo a promover uma construção de longo termo da paz (Baaz e Stern 2013).

Para ilustrar a importância da presença de mulheres na construção da

paz, deve-se reconhecer o fato que as mulheres dificilmente fazem denúncias formais sobre estupro, durante ou depois de conflitos, a menos que sejam encorajadas e recebam apoio para tal, como se atesta pelo fato de que foram raras as denúncias submetidas ao Tribunal Criminal Internacional em Ruanda, apesar do número extraordinário de estupros cometidos e o fato deste Tribunal ter deixado claro que o estupro seria tomado seriamente como um crime de guerra (Pankhurst 2003, 18). Isto é, sem uma política específica de apoio às vítimas que fizessem denúncia, foi pouco efetivo o reconhecimento do estupro como crime de guerra no conflito.

No geral, as mulheres podem ser particularmente vulneráveis se elas são mantidas como portadoras simbólicas de identidade cultural e étnica, bem como reprodutoras das futuras gerações da comunidade (Lindsay 2001). Assim, para que as iniciativas de consolidação da paz permaneçam sustentáveis no longo prazo, é preciso que as mulheres não sejam vistas apenas como descrito acima, mas também como parte integrante dos processos decisórios e como parte ativa de sua sociedade, sendo essencial sua inclusão em todos os níveis do processo de paz.

Segundo Donna Pankhurst (2000, 15-25), há pelo menos nove pontos a serem considerados pelos Estados e Organizações em processos de construção da paz que visem à igualdade de gênero e o combate à violência sexual, os quais seriam:

1) Trabalhar com mulheres como pacificadoras, em forças de paz da União Africana, havendo destaque para o potencial feminino de sentir mais empatia e de ter mais habilidade para negociação;

2) Dar apoio a organizações femininas para a paz, as quais seriam importantes iniciativas de empoderamento e de reconhecimento do papel das mulheres em conflitos;

3) Aumentar a presença individual de mulheres dos processos de construção da paz, o que significa ampliar o número de lideranças femininas e capacitá-las para discutir os meios de pacificação de um conflito;

4) Mudar a cultura de Organizações e Instituições, colocando mais mulheres no corpo das forças armadas, ocupando posições superiores e promovendo treinamento para os grupos que deveriam promover a segurança, mas que por vezes permitem ou incentivam a violência sexual;

5) Integração de questões de gênero em políticas, observando a formulação de medidas de reabilitação pós-conflito, desenvolvimento e pacificação, de modo a garantir que as mulheres não permaneçam em desvantagem em relação aos homens;

6) Reconciliação nacional e processos amplos de investigação, promovendo atos de reconciliação e reparação de danos por parte do Estado de maneira inclusiva, em que se considere questões de gênero, e favorecendo a criação de comissões da verdade que deem espaço para vítimas de outras violências relacionadas a gênero que não só as sexuais;

7) Transformar estruturas políticas e promover a cultura dos direitos humanos, naturalizando a cultura dos direitos humanos e ampliando a democracia, de modo a fortalecer os direitos das mulheres;

8) Reabilitação econômica, considerando o bem-estar de mulheres e crianças, por meio de medidas econômicas adotadas para a pacificação e reconstrução pós-guerra;

9) Trabalhar junto à população masculina para reverter os padrões sociais da masculinidade, aplicando não só a questão do empoderamento feminino para a produção de mudanças dos estereótipos de gênero, mas incluindo também os homens no debate e nas ações para a equalização de gêneros.

Para combater a violência sexual em conflitos é preciso, primeiramente, identificar as estruturas sociais que favorecem essas práticas. Paralelamente à identificação e ao mapeamento das normas e costumes que perpetuam a violência estrutural, há que se instituir meios para ampliar a inclusão igualitária de mulheres em todos os segmentos da sociedade e de organizações e instituições. Por fim, faz-se essencial o fomento de políticas que visem minimizar os efeitos da violência sexual contra mulheres e meninas em conflitos, bem como coibir e penalizar devidamente este tipo de prática.

3 AÇÕES INTERNACIONAIS PRÉVIAS

3.1 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

Nas Nações Unidas, as questões de igualdade de gênero e violência sexual contra mulheres em conflitos começaram a ser debatidas na segunda metade dos anos 1990, após o término de guerras com uso disseminado de estupros, como na Bósnia e em Ruanda.

A primeira ação da organização referente à violência contra mulher em conflitos aparece em 1995, com a Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, ocorrida em Pequim. A Plataforma de Ação de Pequim, criada durante a Conferência, elencou 12 pontos prioritários para o empoderamento das mulheres. Entre eles, destaca-se a "eliminação de todas formas de violência contra elas e de seu uso como arma de guerra" (United Nations 1995 9). A

Declaração também defendeu pela primeira vez a participação das mulheres em todos os âmbitos do setor securitário como meio de alcançar a paz (Verri, Castro e Lopes 2015).

O Conselho de Segurança desempenhou um grande papel referente às questões de violência contra as mulheres em conflitos armados com a aprovação da histórica Resolução 1325 sobre mulheres, paz e segurança, no ano 2000 (United Nations 2016b). Esta Resolução enfatiza a adoção de uma perspectiva de gênero nas negociações e nos processos de implementação da paz, e propõe a integração de mulheres em todas as missões de paz das Nações Unidas – além de, pela primeira vez, repudiar veementemente a violência baseada no gênero em conflitos armados (United Nations 2000).

Outras resoluções foram aprovadas posteriormente como complementação à primeira. A Resolução 1820, de 2008, foi a mais importante dessas, pois pela primeira vez a violência sexual foi tratada como arma de guerra, ou seja, pode ser enquadrada na definição de arma de guerra: "ação usada de maneira deliberada em conflitos com objetivos de humilhação, dominação, dispersão ou mudança forçada de civis de uma comunidade ou grupo étnico" ou ainda, "como um ato de ataque generalizado ou sistemático contra a população civil" (United Nations 2008 2, tradução nossa). Essa resolução também reafirma a possível adoção do estupro e outras formas de violência sexual como "crime de guerra, crime contra a humanidade, ou de um ato constitutivo ao genocídio"; e que, portanto, solicita-se a "inclusão de infrações de violência sexual nos Estatuto do Tribunal Penal Internacional e estatutos ad hoc de tribunais penais internacionais" (United Nations 2008 2-3, tradução nossa). Outra questão importante trazida pela Resolução 1820 foi a imposição de uma disciplina e formação militar que proíba e coíba todas as formas de violência baseada no gênero (United Nations 2008).

Ainda nas Resoluções 1888/2009, 1960/2010 e 2106/2013, foram reiterados e aprofundados os pontos levantados pelos documentos anteriores, com a adição da atuação pós-conflitos. Essa atuação seria tanto para evitar a perpetuação da violência contra as mulheres, como para a prestação de cuidados de saúde, apoio psicossocial e reintegração socioeconômica das vítimas. Ainda ligado ao pós-conflito, constata-se alto índice de infecção pelo HIV em mulheres vítimas de violência sexual, que faz ainda mais necessária uma maior ação na área de saúde (United Nations 2009, 2010, 2013). Por fim, em 2016, com a Resolução 2272, pela primeira vez o Conselho de Segurança tratou especificamente da prática de violência sexual por tropas das Nações Unidas e os meios para punição e prevenção dessas ações dentro da organização (United Nations 2016c).

No entanto, a efetivação dessas resoluções cabe essencialmente aos Estados Membros da ONU, ao implantarem as resoluções nos seus países. A partir disso, o Conselho recomenda os governos a desenvolverem planos de ação e estratégias visando a igualdade de gênero e a erradicação da violência sexual contra as mulheres (United Nations 2009). Adicionalmente, com o estabelecimento da ONU Mulheres, há uma maior aproximação e acompanhamento das ações dos Estados nesse tema.

Criada em 2010, a ONU Mulheres tem o intuito de reforçar as políticas de igualdade de gênero e proteção às mulheres. Essa organização conseguiu abarcar as questões do setor securitário, atuando no acompanhamento da implementação das resoluções do Conselho de Segurança. A ONU Mulheres tem como meta a construção da participação e influência das mulheres nos processos de decisão para a construção da paz, e a criação de sociedades mais inclusivas e igualitárias. Referente aos crimes sexuais e de gênero nos conflitos armados, a ONU Mulheres atua na concepção de programas para rastreamento de crimes sexuais e de gênero em conflitos armados, trabalhando em conjunto com tribunais nacionais e internacionais. Além disso, está presente na atuação direta para proteção e ajuda às mulheres antes e depois dos conflitos (United Nations 2016b).

Outro pilar para a coibição de violência contra mulheres é a Ação da ONU contra a Violência Sexual em Conflitos. A Ação reúne 13 entidades das Nações Unidas , em um esforço concentrado para ampliar a atuação da organização; e também apoiar os projetos de países que buscam a prevenção de violência sexual durante e na sequência de conflitos (United Nations 2014). Além disso, ela atua na divulgação e sensibilização da comunidade internacional perante o assunto, e também no desenvolvimento de estratégias conjuntas com Estados das Nações Unidas e Operações de Manutenção da Paz, incluindo a construção de capacidades operacional e técnica (United Nations 2014).

3.2 UNIÃO AFRICANA (UA)

As políticas visando os direitos das mulheres começaram a ser discutidas ainda no momento de criação da União Africana, no início dos anos 2000. Em 2003, foi assinado o Protocolo sobre os Direitos das Mulheres na África como complemento da Carta Africana de Direitos Humanos. O Protocolo de Maputo, como ficou conhecido, atenta para a implementação dos compromissos firmados na Plataforma de Ação Africana de 1994 e Plataforma de Ação de Pequim de 1995, além de estabelecer uma profunda

política de igualdade de gênero e proteção das mulheres africanas, sendo considerado uma revolução nas políticas de gênero na África (African Union 2003).

Referente à segurança das mulheres em conflitos armados, o Protocolo é baseado na Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 2000, que trata do papel das mulheres na promoção da paz e segurança. No Artigo 10 do protocolo, referente ao direito à paz, está previsto que as mulheres têm o direito de participar no processo de promoção e manutenção da paz – o que deve ser garantido por todos os Estados Membros através de ações afirmativas, na integralidade dos níveis de tomada de decisão (African Union 2003 11-12). Em caso de conflitos, o protocolo insta os Estados Membros a "protegerem os civis, incluindo as mulheres, independente da população a que pertencem" (African Union 2003 11). Desse modo,

> [...] mulheres asiladas, refugiadas e deslocadas internamente devem ser protegidas contra todas as formas de violência, estupro e outras formas de exploração sexual, e, para assegurar que tais atos sejam considerados como crimes de guerra, genocídio ou crimes contra humanidade, seus autores devem ser levados à justiça perante as jurisdições competentes (African Union 2003 11, tradução nossa).

Ainda que não abarque uma ampla formulação de defesa da mulher em conflitos armados, o Protocolo possui questões essenciais no seu quadro jurídico. No entanto, efetivamente, ainda não obteve-se muito progresso, persistindo situações de impunidade diante de casos de violência baseada no gênero nas áreas afetadas por conflitos na África. O fracasso do Protocolo deve-se principalmente à sua implementação nos Estados Membros. A plena ratificação e execução estavam previstas até 2015; entretanto, catorze Estados ainda não ratificaram, e ainda, das quarenta ratificações, algumas foram com reservas (Abdullah 2016). Existem ainda organizações em diversos países africanos, a maioria de cunho religioso, que atuam através de campanhas para pressionar os países a não ratificarem o protocolo, sendo a questão do aborto o principal argumento (Human Life International 2011).

Outras ações da União Africana referentes à inclusão das mulheres nos processos de paz ocorreram desde então. Em 2004, foi estabelecida a Declaração Solene sobre a Igualdade de Gênero na África (SDGEA), na qual a organização se comprometeu com a igualdade de gênero em todos

os seus níveis (African Union 2016a). Em 2009, declarou-se que a década 2010-2020 seria conhecida como a Década da Mulher Africana, tendo como meta a igualdade de gênero em "relação aos níveis local, nacional, regional e continental" (African Union 2016a). Dentro dos compromissos firmados em 2013 para a Agenda 2063 , destaca-se o "Mulheres, Gênero e Desenvolvimento" que, entre outros pontos, visa transformar o status de vítimas de conflitos e promover a participação das mulheres nos processos de paz no continente africano e na própria União Africana (African Union 2013).

Dentro da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), mecanismos de proteção e promoção dos direitos das mulheres em situações de conflitos e pós-conflitos já são encontrados no Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, de 2002 (Abdullah 2016). Atualmente o órgão possui o programa-chave "Mulheres, Gênero, Paz e Segurança" (2015-2020),

> [...] que visa o desenvolvimento de estratégias eficazes para a integração de gênero dentro do Conselho de Paz e Segurança, de modo a se ter em consideração experiências e potencialidades de homens e mulheres na construção de sociedades seguras e estáveis. (African Union 2016a, tradução nossa)

As políticas de gênero da União Africana trouxeram resultados importantes dentro da organização e em todo o continente africano. Entre eles, pode-se citar o aumento no número de mulheres em posições de destaque dentro das comissões e órgãos da organização; a nomeação de mulheres como representantes especiais, mediadoras e enviadas especiais em países em conflitos ou em processo de estabilização; entre outros. No continente africano, em alguns países como Libéria, Serra Leoa e Ruanda, as mulheres têm desempenhado papéis centrais nas políticas de paz e segurança. Outras ações de controle e conscientização das populações estão sendo feitas na República Centro-Africana, no Mali, na República Democrática do Congo e na Somália (African Union 2016a). Ainda dentro dessa perspectiva, a União Africana nomeou o ano de 2016 como o Ano Africano dos Direitos Humanos com especial destaque para os Direitos das Mulheres, reafirmando seu compromisso com os direitos das mulheres, e buscando o aceleramento das políticas de igualdade de gênero no continente africano (African Union 2016b).

4. POSICIONAMENTO DOS PAÍSES

A **África do Sul** foi um dos primeiros países a ratificarem o Protocolo de Maputo e um dos principais defensores de políticas para as mulheres. A própria Constituição da África do Sul determina o direito à saúde e ao acesso à justiça para mulheres vítimas de violência. O país defende justiça para as vítimas de violência sexual, condição essencial para uma paz duradoura. A reforma no setor de segurança é outro ponto importante para a África do Sul na continuidade de uma política de igualdade de gênero em todo o país. Dessa forma, a perspectiva de gênero nas missões de paz da União Africana é de suma importância para a superação da violência baseada em gênero nos conflitos armados no continente africano (United Nations 2013, Asuagbor 2016).

A **Argélia** vem se recuperando depois de uma década (1990) marcada por uma Guerra Civil, que matou cerca de 100 mil argelinos. A violência sexual contra mulheres na Guerra Civil argelina foi cometida por todas as partes no conflito, mas principalmente por grupos armados fundamentalistas islâmicos. Milhares de mulheres sofreram abusos como parte da estratégia de terror desses grupos (Bastick, Grimm e Kumz 2007). Atualmente, o governo vem tentando combater a discriminação cometida contra as mulheres argelinas ao tentar reduzir a influência do código de família da Lei Sharia, através da criação do Ministério de Assuntos da Mulher (2003). O país também vem atuando através de iniciativas para promoção da igualdade de gênero em todos os âmbitos do Estado (Nazir e Tomppet 2005), embora ainda não tenha ratificado o Protocolo de Maputo (Asuagbor 2016).

Botswana é um país em que os homens ainda dominam o cenário político, e a violência contra mulheres e meninas segue sendo uma realidade. De acordo com os indicadores de Violência Baseada em Gênero, quase 70% das mulheres do país já sofreram alguma violência relacionada ao seu gênero alguma vez na vida (Machisa e Van Dorp 2012). Autoridades governamentais demonstram reconhecer a realidade do país, com altos índices de violência contra mulher; entretanto, o país não é signatário do protocolo de Maputo, ainda que este inclua entre seus benefícios ferramentas para vencer o HIV, cuja incidência é alta na Botswana (Amede e Whalen 2015). Ainda assim, Botswana aderiu à Convenção da ONU para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, e tem contribuído com a formulação do Índice Africano de Gênero e Desenvolvimento.

O **Burundi** vive hoje uma crise político-social, e a instabilidade do país alimenta temores de uma guerra civil. Desde 2015, intensificam-se os ata-

ques entre grupos de oposição e defensores do governo. No mesmo ano, a ONU já documentou casos de membros das forças armadas do país que estupraram mulheres durante buscas em casas de apoiadores da oposição. Os abusos têm adquirido um caráter de conflito étnico, uma vez que relatos de mulheres vítimas de abuso demonstram que os estupradores as culpabilizaram por serem Tutsis, havendo, além disso, relatos de que os massacres eram direcionados aos Tutsis, enquanto Hutus seriam poupados (Miles 2016). A ONU Mulheres tem apoiado uma rede de trabalho que vem sendo construída entre autoridades nacionais e a sociedade civil para prevenir a violência sexual em conflitos. Há pelo menos 500 mulheres do Burundi trabalhando no país como mediadoras de conflito e fazendo mapeamento da violência sexual. Entretanto, há poucas iniciativas do governo para conter esse tipo de crime, sendo que o país assinou mas não ratificou o Protocolo de Maputo (United Nations 2013b).

O **Egito** é um país em que violência contra a mulher se faz presente em vários segmentos da sociedade, e assume proporções quase endêmicas. Em 1985, o país liderava o ranking mundial de maior população feminina entre 15 e 19 anos vítima de mutilação genital, tendo proibido a prática somente em 2005; em 2015, o índice, ainda alarmante, caiu de 95% para 70% (UNICEF 2016). No país, agressões sexuais em público têm acontecido com frequência, especialmente durante os levantes populares que ocorrem na praça Tahrir, desde 2013. Essa situação se agrava dado que as autoridades não demonstram urgência em prevenir os ataques ou em proteger as mulheres (Amnesty International 2015). O país não assinou o Protocolo de Maputo, e o governo não demonstra esforços em fortalecer medidas de combate à violência de gênero; entretanto, várias formas de ativismo coletivo para monitorar e mapear violência de gênero em locais públicos têm sido promovidas tanto por grupos do país quanto por organizações internacionais (Mosleh et al. 2015). O Egito também enfrenta problemas de violência estrutural, sendo que a participação de mulheres no mercado de trabalho do país está entre as menores do mundo.

Níger, apesar de ter assinado o Protocolo de Maputo, ainda não o ratificou. A violência de gênero é uma questão estrutural no país e fica explícita por suas leis que reforçam a submissão das mulheres e a divisão extremamente desigual de papeis masculinos e femininos. Não há legislação específica para criminalizar a violência doméstica, que é recorrente no país, e o estupro é reconhecido como crime, mas a lei não estabelece idade mínima para relações sexuais consensuais nem criminaliza estupro marital. Além disso, a poligamia masculina acontece com certa permissividade o país, e a

legislação que regula o divórcio não é igual para homens e mulheres (OECD 2016a). Segundo dados da UNICEF (2014), o casamento infantil é muito comum, sendo que 76% das mulheres entre 20 e 24 anos iniciaram uma relação estável ou casamento antes dos 18 anos.

A **Nigéria** tem uma política nacional de gênero que foca no empoderamento feminino, além de estabelecer um compromisso em eliminar práticas discriminatórias que são prejudiciais às mulheres. Apesar disso, o acesso à educação por parte das mulheres ainda é precário, o que dificulta seu acesso igualitário ao mercado de trabalho. Também, alguns costumes e leis religiosas, como a Sharia, que é seguida por estados islâmicos do norte do país, dificultam o cumprimento de leis nacionais que visam coibir a opressão de gênero (OECD 2016b). Em 2015, dadas as tensões de um recente sequestro de meninas pelo Boko Haram, o senado do país aprovou uma lei que visa proibir as múltiplas formas de violência baseada em gênero, que incluem a mutilação genital feminina e a privação da liberdade. O Boko Haram, sendo um grupo de atuação transnacional que se utiliza de práticas terroristas que incluem pregação a violação aos direitos das mulheres e a prática de violência sexual, é um ator não-estatal cujas ações são alvo de debate no Conselho de Paz e Segurança da UA.

No período pós-eleições no **Quênia**, entre o final de 2007 e o começo de 2008, uma onda de violência tomou conta do país. No período, inúmeros casos de violência sexual foram registrados. Desde então, o Quênia estruturou uma nova Constituição que prevê mecanismos legais para o governo garantir direitos básicos à população, dando especial atenção para grupos marginalizados, como mulheres e crianças. Entretanto, as mulheres ainda enfrentam dificuldades em participar dos processos de tomada de decisão, além de haver poucos movimentos femininos que lutem por mais igualdade de gênero. No país, a violência de gênero amplia a situação de pobreza de muitas mulheres, que têm sua emancipação dificultada pela poligamia, casamento precoce e práticas como a mutilação genital (United Nations 2016a). Em 2013, o país reconheceu a violência sexual como uma violação grave dos direitos humanos, e se comprometeu a melhorar o sistema de leis, de modo a combater todas as formas de violência de gênero (United Nations 2013b).

A **República do Congo**, ou Congo Brazzaville, é um país onde a discriminação contra as mulheres persiste. O acesso igualitário à educação e ao emprego é limitado, e a maioria das mulheres trabalha no setor informal e não recebe benefícios trabalhistas ou proteção contra empregadores abusivos. A violência contra a mulher é bastante recorrente, e casos de estu-

pro quase nunca são denunciados ou investigados. Além disso, as mulheres têm baixa representatividade no governo e em cargos de tomada de decisão (Freeedom House 2015). No final da década de 1990, o país passou por uma guerra civil na qual a ONU estima que mais de 60 mil mulheres foram estupradas (Bastick, Grimm e Kumz 2007). No ano passado, autoridades do país iniciaram uma investigação das tropas congolesas atuando na missão da ONU na República Centro Africana, devido às acusações que seus soldados estavam abusando sexualmente de meninas (Africa News 2016). Apesar de se posicionarem publicamente rechaçando violações aos direitos humanos, como violência sexual, as autoridades do país pouco se comprometem com a implantação de medidas efetivas ao combate dessas práticas.

Ruanda tem um histórico de conflitos em que a violência sexual foi usada como arma de guerra. No genocídio de 1994, houve uma forte propaganda de que as mulheres Tutsi eram inimigas do Estado, e a violência sexual contra elas foi perpetrada por grupos pró-governo e nacionalistas Hutus de modo a exterminar a identidade Tutsi. Tanto em Ruanda quando em Serra Leoa, houve a criação de uma corte especial para julgar os crimes cometidos no conflito. O Tribunal Criminal Internacional para Ruanda, criado pelo Conselho de Segurança da ONU, em 1994, também qualificou a violência sexual como crime de guerra e crime contra a humanidade. As investigações promovidas pelo tribunal de Ruanda, que chegaram a criminalizar um general por não garantir a segurança de refugiadas em um abrigo, foram um marco do Direito Internacional nesse tipo de crime (Arieff 2010). Desde o genocídio de 1994, Ruanda tem trabalhado pela construção de uma cultura de respeito, incluindo forças militares e policiais. Para o país, acabar com estigma da violência sexual é um dos caminhos para atingir a paz pós-genocídio (United Nations 2013b).

Nos últimos anos, vêm sendo relatados atos de violência sexual no **Chade**. Além de grupos armados e milícias étnicas, a polícia e o exército chadiano são acusados de violação de mulheres, principalmente mulheres refugiadas de Darfur (Arrief 2014). Segundo a Human Rigths Watch (2005), mesmo com a presença das Nações Unidas com a MINURCAT – Missão das Nações Unidas na República Centro Africana e Chade –, a violência acontece tanto no interior, como no exterior dos campos de refugiados, perpetradas pelas autoridades que deveriam protegê-las. O governo chadiano vem resolvendo os litígios através de negociações de acordos entre as partes, e buscando tirar todos os acusados de violações dos seus postos na região (Amnesty International 2009). O Chade ainda não ratificou o Protocolo de Maputo, mas vem tentando criar leis que respeitem os direitos das mulheres.

No entanto, a questão religiosa continua a governar muitos aspectos da vida familiar no país (Asuagbor 2016).

Serra Leoa passou por uma Guerra Civil entre 1992 e 2002, conflito em que a maioria dos afetados foram mulheres e meninas sujeitas a estupro. Estudos sugerem que os combatentes usaram de violência sexual sobre civis como forma de intimidação política, bem como se valendo do menor alcance das leis em período de conflito. Nos anos finais da Guerra, o país, em acordo com a ONU, estabeleceu uma Corte Especial que qualificou o uso sistemático e irrestrito da violência sexual como um crime de guerra e um crime contra a humanidade. Em 2007, o país aprovou nova legislação que enquadra, especificamente, a violência sexual como crime (Arieff 2010). Mesmo assim, a prostituição de mulheres e crianças cresceu no período pós-guerra, dado o colapso econômico e os deslocamentos populacionais. Serra Leoa ainda segue sendo origem e destino do tráfico de mulheres e meninas para exploração sexual (Bastick, Grimm e Kumz 2007).

O **Togo** assinou o Protocolo de Maputo e o ratificou sem reservas em 2005 comprometendo-se em não tolerar qualquer tipo de violência contra a mulher. O país entende que forças governamentais também são propagadoras da violência sexual em conflitos, mas com o aparecimento de grupos armados no continente, esses números aumentaram exponencialmente. O governo togolês defende que os países se comprometam com a responsabilização criminal de qualquer agressor, para que a sensação de impunidade, frequente nesses casos, seja eliminada (United Nations 2013, Asuagbor 2016).

Em **Uganda**, o estupro constitui a primeira 'experiência sexual' de quase um quarto das mulheres do país entre 15 e 49 anos, sendo que 39% das mulheres desse grupo etário já sofreram violência sexual (Republic of Uganda 2006). Desde sua independência, o país passou por vários golpes de Estado e conflito constante com forças opositoras ao governo até 2006, quando houve um cessar-fogo. Durante os conflitos, foi bastante comum o uso da violência sexual, inclusive por forças do governo. Essa perpetuação de violência sexual legou ao país o envolvimento de milhares de crianças e mulheres com prostituição, sendo Uganda um local de tráfico humano com propósitos de trabalho forçado e exploração sexual (Bastick et al. 2007). Em 2013, o país declarou que fortaleceria uma política de tolerância zero com violência contra mulher, e implementou vários mecanismos para prevenir, combater e acabar com a impunidade sobre essa violação de direitos humanos.

A **Zâmbia** é marcada pela epidemia de HIV, da qual a violência sexual é

um dos fatores determinantes, sendo mulheres cerca de 60% dos infectados. Dessa forma, o país defende uma atuação coordenada nos impactos da violência sobre as mulheres, principalmente na questão médica e psicológica. O país vem criando centros hospitalares, com ajuda dos governos dos Estados Unidos e da União Europeia, além de ONGs internacionais, exclusivos para o atendimento de mulheres sobreviventes de violência sexual e de violência baseada no gênero. A Zâmbia ratificou o Protocolo de Maputo, mas não fornece relatórios desde 2006, além de não possuir uma legislação abrangente para questões que envolvem violência sexual (HRW 2008, Asuagbor 2016).

5. QUESTÕES A PONDERAR

1) Quais seriam os mecanismos a serem promovidos pela União Africana para combater a violência de gênero estrutural nas sociedades, que fortalece a submissão da mulher mesmo em períodos de paz?

2) Qual o comprometimento global em relação ao combate à violência de gênero e à violência sexual como arma de guerra? Em que medida a pressão internacional pela adoção da definição ocidental de liberdade e igualdade de gênero afeta práticas e culturas locais, dificultando a formulação de um modelo africano de combate à violência de gênero?

3) Qual a responsabilidade dos Estados beligerantes na formação dos combatentes, a fim de evitar que estes utilizem a violência sexual como arma de guerra? E como incidir sobre atores não-estatais, como grupos paramilitares ou a ONU, quando estes também praticam violência sexual de forma sistemática?

4) Como evitar, em períodos de conflito, a ocorrência de crimes de violência sexual? E quais seriam os meios de ampliar o suporte às vítimas e garantir julgamento e punição aos agressores?

5) Como a violência sexual utilizada como arma de guerra compromete a paz e a segurança dos países africanos? Quais suas implicações nos processos de paz?

6) Como garantir que todos os países africanos assinem e ratifiquem o protocolo de Maputo, bem como assumam o compromisso de fazer cumprir suas diretrizes?

REFERÊNCIAS

Abdullah, Hussaina. 2016. "The African Union's Gender, Peace, and Security Mechanisms:

Policy Options for Protecting Women in Conflict". *African Peacebuilding Network*. Acesso em 10 de junho de 2016. <https://s3.amazonaws.com/ssrc-cdn1/crmuploads/new_publication_3/%7B355FCA7B-C7BE-E511-940C-005056AB4B80%7D.pdf>.

Africa News. 2016. "Congo Brazzaville to investigate alleged sexual assault by its peacekeepers". Acesso em 13 de junho de 2016. <http://www.africanews.com/2016/02/06/congo-brazzaville-to-investigate-alleged-sexual-assault-by-its-peacekeepers/>.

African Union. 2003. *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*. Acesso em 10 de junho de 2016. <http://au.int/en/sites/default/files/treaties/7783-file-protocol_on_the_rights_of_women.pdf>.

African Union. 2013. "Agenda 2063: a África que queremos". Acesso 10 de junho de 2016. <http://au.int/en/sites/default/files/pages/3657-file-agenda2063_popular_version_po.pdf>.

African Union. 2016a. "About the Peace and Security Department (PSD) of the African Union Commission (AUC)". *African Union Peace and Security Department*. Acesso em 10 de junho de 2016. <http://www.peaceau.org/en/page/2-divisions>.

African Union. 2016b. "2016: African Year of Human Rights with Particular Focus on the Rights of Women". *26th African Union Summit*. Acesso em 16 de junho de 2016. <http://www.au.int/en/pressreleases/19615/2016-african-year-human-rights-particular-focus-rights-women>.

Amede, Leslye e Whalen, Obiora Crystal. 2015 "What is Right with Africa: The Promise of the Protocol on Women's Rights in Africa". *The Transnational Human Rights Review*. Dezembro. Acesso em 20 de junho de 2016. <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=thr>.

Amnesty International. 2009. *No place for us here: Violence against refugee women in eastern Chad*. Acesso em 10 de junho 2016. <http://www.amnistia-internacional.pt/dmdocuments/Chad_SVAW_Report.pdf>.

Amnesty International. 2015. "Circles of hell:Domestic, Public and State Violence Against Women in Egypt". 20 de Janeiro. Acesso em 25 de junho de 2016. < http://www.amnestyusa.org/research/reports/circles-of-hell-domestic-public-and-state-violence-against-women-in--egypt?page=2>.

Arieff, Alexis. 2010. "Sexual Violence in African Conflicts". *Congressional Research Service*. 30 de novembro. Acesso em 13 de junho de 2016. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40956.pdf>.

Asuagbor, Justice L. 2016. *Status of Implementation of the Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa*. New York: African Union.

Baaz, Maria Eriksson; Stern, Maria. 2013. "Sexual violence as a weapon of war? Perceptions, prescriptions, problems in the Congo and beyond".

Baker, Aryn. 2016 "New Allegations of Sexual Abuse by U.N. Peacekeepers Leads to Calls for Change". *World, Time*. Acesso em 18 mai 2016. <http://time.com/4207712/central-african--republic-rape-peacekeepers/>.

Bastick, Megan; Grimm, Karin & Kunz, Rahel. 2007. "Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector". *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*. Acesso em 20 jun 2016. < http://www.essex.ac.uk/armedcon/story_id/sexualviolence_conflict_full%5B1%5D.pdf>.

Ben-Ari, Nirit; Harsch, Ernest. 2005. "Sexual violence, an 'invisible war crime'". *Africa Renewal Online*. Acesso em: 5 mai 2016. <http://www.un.org/africarenewal/magazine/january-2005/sexual-violence-invisible-war-crime>.

Boom, Rembert. 2015. "Impunity of Military Peacekeepers: Will the UN Start Naming and Shaming Troop Contributing Countries?" *American Society of International Law*. v. 19 i. 25, november 14. Acesso em 12 mai 2016. <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/25/impunity-military-peacekeepers-will-un-start-naming-and-shaming-troop>.

Card, Claudia. 1996. "Rape as a Weapon of War". *Hypatia*. Special Issue: Women and Violence. Volume 11, Issue 4, pages 5–18.

Charlotte Lindsay. 2001. "Women Facing War". *International Committee of the Red Cross*. Acesso em 20 mai 2016.<https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0798_women_facing_war.pdf>.

Chothia, Farouk. "BBC Africa". *BBC*. 4 de Maio de 2015. Acesso em 20 mai 2016. <http://www.bbc.com/news/ world-africa-13809501>.

De Campos, Ligia Maria Caldeira Leite; Dos Santos, Jessica Tauane; Vieira, Nathália Gasparini Andrade; Da Silva, Yasmin Virgínia Rustichelli. 2013 "O Conflito na República Centro-Africana". *Série Conflitos Internacionais*.

Farr, Kathryn. 2009 "Extreme War Rape in Today's Civil-War-TornStates: A Contextual and Comparative Analysis".

Farwell, Nancy. 2004. "War Rape: New Conceptualizations and Responses". *AFILLIA*, v. 19, n. 4.

Fett, Priscila Liane. 2013. "O princípio da Distinção nos Conflitos Armados Não-Internacionais Contemporâneos: Síria, um Estudo de Caso". *Coleção Meira Mattos*.

Freedom House. 2015. "Congo, Republic of (Brazzaville)". Acesso em 13 jun 2016. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/congo-republic-brazzaville>.

Fustos, Kata. 2011 "Gender-Based Violence Increases Risk of HIV/AIDS for Women in Sub-Saharan Africa". *Population Reference Bureau*. Acesso em 25 mai 2016 <http://www.prb.org/Publications/Articles/2011/gender-based-violence-hiv.aspx>.

Hobsbawm, Eric. 2007. *Globalização, Democracia e Terrorismo*.

Human Life International. 2011. *The Maputo Protocol*. Acesso em 13 de junho de 2016. <http://maputoprotocol.com/about-the-protocol>.

Human Rights Watch. 1996. *Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath*. Acesso em 10 mai 2016. <https://www.hrw.org/reports/1996/Rwanda.htm>.

Human Rights Watch. 2003. *Sierra Leone: 'We'll Kill You If You Cry' Sexual Violence in the Sierra Leone Conflict*. Acesso em 21 mai 2016. <https://www.hrw.org/reports/2003/sierraleone/sierleon0103.pdf>.

Human Rights Watch. 2005. *Sexual Violence and its Consequences among Displaced Persons in Darfur and Chad: Briefing Paper*.

Human Rights Watch. 2006. *Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath. New York, September*.

Human Rights Watch. 2008. *Zambia: Curbing Sexual and Gender-Based Violence.*

Human Rights Watch. 2014. *Somalia: Sexual Abuse by African Union Soldiers*. Acesso em

10 mai 2016. <https://www.hrw.org/news/2014/09/08/somalia-sexual-abuse-african-union--soldiers>.

Human Rights Watch. 2015. *World Report 2015: Nigeria*. Acesso em 15 mai 2016. <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/nigeria>.

Human Rights Watch. 2016. *Central African Republic: Rape by Peacekeepers*. Acesso em 15 mai 2016. <https://www.hrw.org/news/2016/02/04/central-african-republic-rape-peacekeepers>.

International Committee of the Red Cross. 2014. "Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict". *Women and War*. Acesso em 10 mai 2016. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0840_women_guidance.pdf>.

International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR). 1998. *Judgement*. "The prosecutor versus Jean-Paul Akayesu". Acesso em 10 jul 2016. <http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-96-4/trial-judgements/en/980902.pdf>.

Kirby, Paul. 2012. "How is rape a weapon of war?: feminist international relations, modes of critical explanation and the study of wartime sexual violence". *European Journal of International Relations,* 1-25.

Laville, Sandra. 2016. "UN troops 'abused at least eight women and girls' in Central African Republic". *The Guardian*. Acesso em 10 mai 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/04/un-troops-abused-least-eight-females-central-african-republic>.

Leatherman, Janie. 2011. "Sexual violence and armed conflict". Cambridge: Polity.

Machisa, Mercy e Van Dorp, Roos. 2012. "The Gender Based Violence Indicators Study". *Botswana*. Acesso em 27 jun 2016. <http://botswana.unfpa.org/sites/esaro/files/pub-pdf/GBVIndicatorsBotswanareport.pdf>.

Miles, Tom. 2016. "U.N. reports gang-rapes, mass graves in Burundi". *Reuters*. Acesso em 13 jun de 2016. <http://www.reuters.com/article/us-burundi-unrest-idUSKCN0UT0YK>.

Mosleh, Hanan; Abdelhai, Rehab; Roudi, Farzaneh; Ashford, Lori S. 2015. "Advancing Egyptian Society by Ending Violence Against Women". Maio. *Population Reference Bureau*. Acesso em 25 jun de 2016. <http://www.prb.org/pdf15/egypt-violence-against-women.pdf>.

Mustafayeva, Najiba. 2016. "Sexual Violence as a Tactic of Terror". *Modern Diplomacy*. Acesso em 15 mai 2016. <http://moderndiplomacy.eu/index.php?option=com_k2&view=item&id=1192:sexual-violence-as-a-tactic-of-terror&Itemid=487>.

Mutume, Gumisai. 2005. "African women battle for equality". *Africa Renewal Online*. p. 6 Acesso em 27 jul 2016. <http://www.un.org/africarenewal/magazine/july-2005/african-women--battle-equality>.

Naciones Unidas (NU). 2014. "La violencia sexual: un instrumento de guerra". *Programa de divulgación sobre el genocidio en Rwanda y las Naciones Unidas*. Acesso em 15 mai 2016. <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgsexualviolence.shtml>

Nazir, Sameena; Tomppert, Leigh. 2005. "Women's rights in the Middle East and North Africa: citizenship and justice". New York: Freedom House,Lanham, Md: Rowman & Littlefield.

Njogu, Kimani; Mazrui, Elizabeth Orchardson. "Gender Inequality and Women's Rights in the Great Lakes: can culture contribute to womens's empowerment?" *UNESCO*. Acesso em 20 jul 2016. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Culture--Womens-Empowerment.pdf>.

OECD. 2016a. "Information about discriminatory social institutions for 160 countries and economies". Níger. *Social Institutions & Gender Index.*

OECD. 2016b. "Information about discriminatory social institutions for 160 countries and economies". Nigeria. *Social Institutions & Gender Index.*

Pankhurst, Donna. 2000. "Women, gender and peacebuilding". *University of Bradford*, 1-37.

_____. 2003. "The 'sex war' and other wars: Towards a feminist approach to peacebuilding". *Development in practice*. 154-177.

Peres, Andréa Carolina Schvartz. 2011. "Campos de estupro: as mulheres e a Guerra na Bósnia". *Cadernos pagu*, 117-162.

Pillay, Navi. 2016. "Crimes de honra e violência doméstica". *Centro Regional de Informação das Nações Unidas.*

Pratt, Judit. 2015. *Boko Haram, una guerra contra ellas.* Directed by Judit Pratt. Acesso em 15 mai 2016. <https://vimeo.com/144603451>.

Republic of Uganda. 2006. "Uganda Demographic and Health Survey". Acesso em 15 jun 2016. <http://www.dhsprogram.com/pubs/pdf/FR194/FR194.pdf>.

Sanday, Peggy Reeves. 1981. *Female Power and Male Dominance: on the origins of sexual inequality.*

Seifert, Ruth. 1996. "The second front: The logic of sexual violence in wars". *Women's Studies International Forum.* Vol. 19. No. 1. Pergamon.

Shepherd, Laura J. 2014. "Gender matters in global politics: a feminist introduction to international relations". Routledge.

Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission. 2004. "Chapter Three: Women and the Armed Conflict in Sierra Leone". *Report Volume Three B.* Acesso em 15 mai 2016. <http://www.sierraleonetrc.org/index.php/view-report-text-vol-3b/item/volume-three-b-chapter-three?category_id=9>.

Slegh, Henry, Barker, Gary. and Levtov, Ruti. 2014. "Gender Relations, Sexual and Gender-Based Violence and the Effects of Conflicts on Women and Men in North Kivu, Eastern Democratic Republic of Congo: Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES)".

UNICEF. 1996. "Impact of Armed Conflict on Children. United Nations", 1996. Acesso em 15 mai 2016 <http://www.unicef.org/graca/a51-306_en.pdf> .

UNICEF. 2014. Ending Child Marriage: Progress and Prospects. Acesso em 20 jun 2016. <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#sthash.egD5HPKL.dpuf>.

UNICEF. 2016. Female Genital Mutilation/Cutting: A global concern. Acesso em 20 jun 2016.<http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#sthash.egD5HPKL.dpuf> .

United Nations. 1948. *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1948.* Acesso em 15 mai 2016. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2078/volume-78-I-1021-English.pdf>.

United Nations. 1995. "Beijing Declaration and Platform for Action". *The Fourth World Conference on Women.* Acesso em 13 de junho de 2016. <http://www.un.org/womenwatch/daw/

beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf> .

United Nations. 2000. "Resolution 1325". *United Nation Security Council*. Acesso em 15 de junho de 2016. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C--8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES1325%20.pdf>.

United Nations. 2008. "Resolution 1820". *United Nations Security Council*. Acesso em 15 d de junho de 2016. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C--8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20S%20RES%201820.pdf>.

United Nations. 2009. "Resolution 1888". *United Nations Security Council*. Acesso em 15 de junho de 2016. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C--8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES%201888.pdf>.

United Nations. 2010. "Resolution 1960". *United Nations Security Council*. Acesso em 15 de junho de 2016. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C--8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES%201960.pdf>.

United Nations. 2011. "Violence Against Woman". *UN department of public information, 2011*. Acesso em 15 mai 2016<http://www.un.org/en/women/endviolence/pdf/pressmaterials/unite_the_situation_en.pdf>.

United Nations. 2013a. "Resolution 2106". *United Nations Security Council*. Acesso em 15 de junho de 2016. <http://womenpeacesecurity.org/media/pdf-scr2106.pdf>.

United Nations. 2013b. "Sexual Violence in Conflict One of World's Most Vicious Crimes; Global Community Must Use All Its Tools to End It, Says Secretary-General in Security Council". Meetings Coverage and Press Releases. 17 de abril. Acesso em 13 jun 2016. < http://www.un.org/press/en/2013/sc10977.doc.htm>.

United Nations. 2014. "Stop Rape Now". *United Nations Action Against Sexual Violence in Conflict*. Acesso em 10 de junho de 2016. <http://www.stoprapenow.org/uploads/docs/UN_Action_Progress_Report_2013-2014.pdf>.

United Nations. 2016a. "Africa: Kenya". Acesso em 13 de junho. <http://africa.unwomen.org/en/where-we-are/eastern-and-southern-africa/kenya>.

United Nations. 2016b. "Peace and Security". United Nations Women. Acesso em 15 de junho de 2016. <http://www2.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/12/un%20women%20briefthematicpsuswebrev3%20pdf.ashx?-v=2&d=20141013T121455>.

United Nations. 2016c. "Resolution 2272". United Nations Security Council. Acesso em 15 de junho de 2016. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C--8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2272.pdf>.

United Nation News Centre. 2015. "Interview with Zainab Hawa Bangura, Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict. Acesso em 15 mai 2016. <http://www.un.org/apps/news/newsmakers.asp?NewsID=119>.

Verri, Gabriela João; Castro, Laura; Lopes, Luiza Bender. 2015. "Discussing Conflict in a Gendered Perspective: women and the reform of the international security sector". *UFRGSMUN*.

Visentini, Paulo Fagundes. Os Países Africanos: diversidade de um continente. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

Wolfe, Lauren. 2015. "The U.N. Is Not Serious About Its Peacekeeper Rape Problem". *Foreign Policy*. Acesso em 15 mai 2016. <http://foreignpolicy.com/2015/08/13/bangui-un-car-mi-

nusca-sexual-violence-rape/>.

Wood, Elisabeth Jean. 2006. "Variation in sexual violence during war". Politics & Society, .307-342.

Zenn, Jacob; Pearson, Elizabeth. 2014. "Women, Gender and the evolving tactics of Boko Haram". *Journal of Terrorism Research*. Acesso em 15 mai 2016. <http://jtr.st-andrews.ac.uk/articles/10.15664/jtr.828/>.

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.280-311

A SITUAÇÃO NO BURUNDI

Ana Carolina Melos de Souza[1]
Larissa Ciceri[2]
Natasha Lubaszewski [3]

RESUMO

Localizada na região dos Grandes Lagos, a República do Burundi sofre com instabilidades desde o período predecessor à sua formação como Estado independente, interligadas às presentes tensões entre as duas maiores etnias no país, tutsis e hutus. O período que sucedeu a independência burundinesa foi marcado por diversos golpes de Estado e por mudanças repentinas dos representantes governamentais. Com auxílio regional e internacional, o país conseguiu restabelecer-se como Estado e definiu uma nova Constituição, que garantiria maior representatividade para os hutus, até então negligenciados pelo sistema político. Este foi o marco da conclusão do processo de pacificação no país, caracterizado pela eleição indireta de um candidato hutu, Pierre Nkurunziza, para a presidência burundinesa. Nkurunziza foi reeleito em 2010 e, em 2015, buscou uma terceira candidatura, não prevista constitucionalmente, gerando violentas manifestações populares, as quais foram repreendidas de maneira brutal pelas forças do governo. O fato abriu caminho para um novo período de instabilidades no país, o qual será trabalhado mais profundamente ao longo do trabalho.

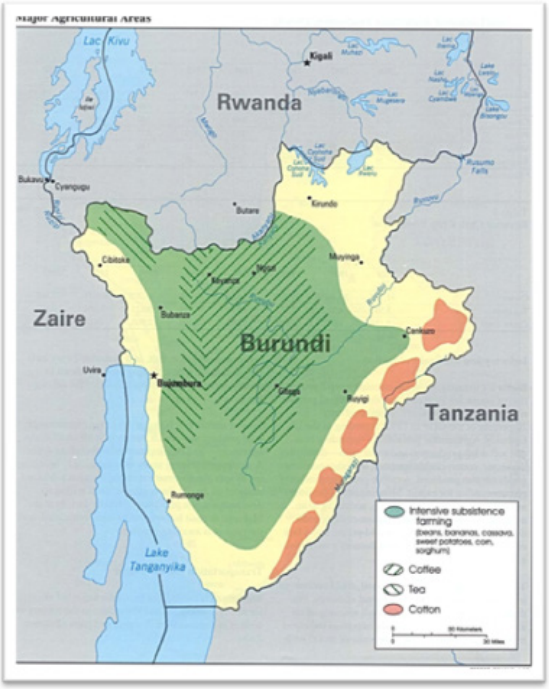
1 Ana Carolina é estudante do último ano de Relações Internacionais na UFRGS.
2 Larissa é estudante do segundo ano de Relações Internacionais na UFRGS.
3 Natasha é estudante do último ano de Relações Internacionais na UFRGS.

1 HISTÓRICO

Quarto país de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo, o Burundi tem sua história marcada por diversos episódios violentos, agravados após sua independência da metrópole belga[4], a qual tem influência direta nas causas dos conflitos civis que se instauraram no Burundi (Boshoff, Vrey e Rautenbach 2010). Localizado na região dos Grandes Lagos, a qual abrange a área centro-oriental do continente africano, é um país predominantemente montanhoso, sem saída para o mar e escasso em recursos naturais. Além da extração de minérios, o país apresenta esmagadora predominância do setor agrícola em sua economia: a produção oriunda desse setor representa mais de 40% do Produto Interno Bruto (PIB) e aglutina a população na área do campo - apenas 11% vive em cidades (US Department of State 2012). A história burundinesa é marcada pela desigualdade, tensão étnica, violação de direitos humanos e instabilidade política, caracterizada por severos golpes de Estado presentes desde sua independência, em 1962. Esses aspectos sofrem influência da diferenciação étnica existente no país entre hutus, povo de origem banto e majoritário no país, e tutsis, povo de origem hamitics. Tal divisão étnica foi fundamental no desenvolvimento das controvérsias no cenário pós-independência (Boshoff, et al 2010).

4 Após a derrota da Alemanha na Primeira Guerra Mundial, o que acarretou a perda de suas colônias, o império belga expandiu-se para Ruanda-Urundi com a concessão do território a partir de um mandato na Liga das Nações em 1924, dessa forma, assumiu oficialmente as antigas dominações alemãs.

Figura 1 - Áreas Majoritárias do setor Agrícola



Fonte: University of Texas Library 1995.

1.1 DO PERÍODO PRÉ-COLONIAL À INDEPENDÊNCIA

No século XIV, os primeiros grupos, de origem hutu, à procura de estabilidade territorial, iniciaram a constituição de assentamentos na região central do continente africano, seguidos por grupos da etnia tutsi. A rivalidade entre as duas etnias data já dessa época, representada por um processo natural de disputa das melhores terras para ocupação e produção. Posteriormente, será essa sociedade, em seu estágio inicial de diversidade étnica, que formará o Estado burundinês (Araújo 2012).

Anteriormente à divisão da África na Conferência de Berlim[5] e ao período de efetiva colonização europeia, a região dos Grandes Lagos possuía

5 Na Conferência de Berlim ficou acordada entre as potências mundiais a ocupação territorial do interior ainda não explorado do continente africano.

estrutura política e econômica própria, com características marcantes e singulares (Ribeiro de Araújo 2012). A organização política regional se dava através de governos centralizados em um monarca autoritário, que tinha seu poder baseado em alianças políticas dentro de sua dinastia originária e era auxiliado por cortes e conselheiros à sua disposição. A região se dividia em reinos, nos quais se estabelecia uma rede hierárquica em que o poder do monarca era embasado (Cohen 2010). O século XVI foi marcado pelo estabelecimento da primeira dinastia no (futuro) território burundinês, que logo inicia sua expansão e consolidação a partir de "uma espécie de aliança [...] por trocas de rituais pastoris" (Ogot 2010, 966). No século XVIII foi estabelecido um sistema conhecido como "clientela", referente ao existente acordo entre o dono de terra (pastor) e o agricultor - o qual oferecia seus serviços em retorno de proteção e possibilidade de produção[6] (Ogot 2010).

Já o século XIX foi definido pelos longos reinados, resultado da centralização e estabilização política na região. No entanto, uma crise econômica que atingiu diretamente a Europa na segunda metade do século XIX intensificou a busca desses países por esferas de influência na África. Foi então que na Conferência de Berlim houve a divisão do continente africano entre as potências europeias e, a partir de 1890, iniciou-se uma série de deslocamentos em massa de colonizadores europeus para o continente africano. Na ocasião da Conferência, o território onde hoje se encontra o Burundi fora concedido à Alemanha. A chegada dos alemães recebeu apoio por parte do mwami[7] burundinês, Mwezi UU Gisabo, de etnia tutsi. Gisaboo consentiu com a ocupação sob a condição de garantia da manutenção de seu governo e de seus sucessores. Além disso, a minoria tutsi ganhou status de elite privilegiada, com acesso exclusivo à educação, participação nas forças armadas e nos postos de administração colonial. A dominação alemã sobre o território burundinês não foi duradoura, tendo em vista que como consequência da derrota na Primeira Grande Guerra, a Alemanha perdeu suas colônias africanas. Assim, em 1924, a ocupação do território, conhecido na época como Ruanda-Urundi, foi entregue à Bélgica através de um mandato da Liga das Nações (Crowder 2010). Um ano após sua criação (em 1946), a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu oficialmente Ruanda-Urundi como posse belga e lhe concedeu tutela sobre a região, sob a condição de conduzir

6 Tal sistema pode ser comparado ao feudalismo europeu no acordo de suserania e vassalagem da Idade Média. Ainda assim, ambos divergem no ponto em que, no caso do sistema de "clientela", há a presença de uma dinastia e uma monarquia em formação, a partir da existência de uma dinastia em ascensão (Ogot 2010).

7 Mwami é a designação para rei na África.

a região à independência (Araújo 2012).

Tendo Ruanda-Urundi sob sua tutela, a Bélgica se utilizava das diferenças socioeconômicas existentes entre os grupos étnicos do território para se fortalecer como metrópole. Nesse contexto, a administração belga escolheu como base política os tutsis, os quais desde a formação do Burundi compunham a etnia elitista e predominantemente influente no governo; desse modo, os belgas os utilizavam como ponte de comunicação e dominação sobre os hutus, tirando benefícios (Cohen 2010). Dessa forma, a ação colonizadora europeia na região aumentou drasticamente as desigualdades e as tensões já existentes entre os grupos étnicos a partir da concessão de privilégios ao grupo étnico dominante, diferenças que refletem na situação conflituosa atual no Burundi.

Como efeitos da Grande Depressão de 1929 e da II Guerra Mundial, as colônias africanas foram negligenciadas por suas metrópoles. Neste contexto, passaram a obter certa autonomia, o que levou ao crescente número de movimentos pela independência da África e, posteriormente, ao início do processo de retirada das potências colonizadoras do continente africano através de negociações ou de luta de libertação nacional, com retorno do poder local aos líderes africanos (Crowder 2010). Acompanhando o contexto geral, após anos de negligência com Ruanda-Urundi a Bélgica inicia o processo de preparação para independência de sua colônia, possibilitando a criação de órgãos locais, organizando eleições indiretas para o legislativo, dentre outras medidas. No entanto, é preciso atentar que, mesmo sob dominação belga, Ruanda-Urundi nunca teve a administração de chefes regionais contestada, característica da falta dos recursos necessários por parte da Bélgica para uma excessiva intervenção em suas colônias.

Ruanda e Burundi conquistaram a independência de duas maneiras distintas, devido à diferença estabelecida sobre os governantes africanos no poder no período de colonização. Em Ruanda, os belgas substituíram governantes locais por aqueles leais ao comando metropolitano e modificaram a forma de governo, enquanto no antigo Urundi, os líderes governamentais não foram questionados. Por esse motivo, somado a tantas outras características peculiares, as colônias belgas tiveram independências tão discrepantes. Em 1961, Ruanda conduziu um processo de independência mais revolucionário se comparado a outra colônia belga, tendo culminado em um golpe de Estado popular, na separação de Urundi e na declaração da República. Por sua vez, o Burundi teve sua independência regida pela metrópole e organizada pela ONU. No entanto, mesmo sendo um processo de independência política mais pacífico, já se percebia a crescente inquietude popular, devido

à manutenção de uma monarquia constitucional com domínio político da etnia tutsi[8] (M'Bokolo 2010). O acirramento das tensões em países como Ruanda e Burundi, com fortes desigualdades entre as etnias locais mesmo décadas após sua consolidação como Estados independentes, resultará em um conflito civil o qual é consequência direta do processo de colonização (Lunardon, 2010)

1.2 DO PERÍODO PÓS-INDEPENDÊNCIA À GUERRA CIVIL BURUNDINESA

O período que antecede a guerra civil no Burundi (1993-2005) foi marcado por extrema instabilidade política, com diversos golpes de Estado em curtos espaços de tempo. Devido às revoltas populares e casos de violação de direitos humanos desproporcionais entre os dois grupos étnicos, nenhum governante conseguiu se firmar no poder (Boshoff, Vrey e Rautenbach 2010). Após a independência política oficial da metrópole belga e o assassinato do primeiro-ministro tutsi, Rwagasore, o mwami Mwambutsa buscou equilibrar as proporções entre as etnias para que os hutus se sentissem mais representados. Além disso, o rei reforçou sua intenção de diminuir as diferenças étnicas na política indicando um primeiro-ministro hutu em 1965, o qual foi assassinado três dias depois de sua posse por um refugiado tutsi. Tal ação causou grande revolta na população hutu burundinesa, forçando o mwami a adiar as eleições como tentativa de acalmar os ânimos, gerando uma reação contrária por parte da população.

As eleições de 1965 foram realizadas, então, e uma maioria de candidatos hutus foi eleita para cargos parlamentares. No mesmo ano, Mwambutsa escolhera um primeiro-ministro tutsi, aumentando a tensão no legislativo, assim como nas ruas. Desse modo, tornou-se necessária a intervenção das Forças Armadas - comandadas pelo Capitão Micombero[9] - para efetuar a repressão sobre as revoltas hutus (Boshoff, Vrey e Rautenbach 2010). Com

8 Em 1961, ocorreram eleições indiretas no Burundi, na qual havia dois partidos principais, o Union pour Le Progrès National (UPRONA) - associado ao filho mais velho do mwami, Prince Louis Rwagasore - e o Parti Democratie Chretien (PDC) - apoiado pela Bélgica e, por isso, impopular. O UPRONA obteve a maioria das cadeiras no Parlamento (ISSAfrica, 2015). O mwami Mwambutsa, por sua vez, escolheu seu filho, Prince Louis Rwagasore, como primeiro-ministro. Essa formação governamental era composta apenas por uma etnia, os tutsis. Como resposta à formação desse governo excludente, os hutus passaram a clamar por democracia para enfim terem a possibilidade de serem representados (Araújo 2012).

9 O Capitão Micombero foi posto no comando das Forças Armadas burundinesas em um período de reformas na organização, havendo divisão sob premissas étnicas.

a situação interna se deteriorando, o mwami Mwambutsa se viu impossibilitado de governar, fugindo para o Zaire[10]. Contudo, buscando garantir a manutenção da monarquia constitucional no Burundi, Mwambutsa envia seu filho Charles Ndizeye para assumir seu lugar.

Tortuosos tempos se estabeleceram na região, com rápida passagem de vários governantes no poder. Em 1966, Ndizeye, mesmo tendo sido enviado por seu pai e tendo o trono por direito, ainda era considerado apenas um representante. Assim, revoga a Constituição, derruba seu pai do poder e se declara rei do Burundi, tendo como seu primeiro-ministro o Capitão Micombero, conhecido por sua ação na repressão das revoltas populares. No mesmo ano, Micombero dá um golpe de Estado, implementa a República no país, se autointitula presidente, primeiro-ministro, ministro da defesa e líder da UPRONA (*Union pour Le Progrès National*):

> "A insurreição de 1972 resultou na morte de aproximadamente 2000 a 3000 tutsis. A consequência foi o massacre de aproximadamente 100 000 e 200 000 hutus, somados a mais de 150 000 hutus que deixaram o país para se estabelecer em países vizinhos" (Boshoff, Vrey e Rautenbach 2010, 5).

Na sequência dos fatos, Ndizeye é assassinado, em 1972, na tentativa de impedi-lo de tornar-se um foco de apoio do movimento hutu. Em 1976, um golpe militar derruba Micombero e leva ao poder o Coronel Jean-Baptiste Bagaza - este, entretanto, mantendo a democracia como sistema político. Bagaza concorre para as eleições de 1982 como único candidato, com propostas mais liberais para o Burundi, e é eleito com porcentagem próxima aos 100% dos votos (US Department of State 2012). Seu governo é marcado por violações aos direitos humanos e pelo descumprimento de suas promessas de campanha.

A violência governamental contra os hutu levou a outro golpe de Estado, em 1987, no qual assumiu Buyoya, cujas propostas incluíam a libertação de centenas de presos políticos hutus. Esse compromisso, entretanto, não foi suficiente para impedir novas revoltas populares com mortes de tutsis por todo território burundinês, acompanhado pela repressão desproporcional das forças governamentais sobre os revoltosos. Mesmo com esses acontecimentos violentos, Buyoya tentou implementar políticas mais igualitárias para os dois grupos, escolhendo, por exemplo, um primeiro-ministro

10 Zaire é a atual República Democrática do Congo.

hutu para seu governo, além de definir seus ministérios de forma equilibrada em termos de representatividade étnica (Boshoff, Vrey e Rautenbach 2010).

Todavia, sob influência externa de nações ocidentais, como a Bélgica e a França, o presidente promulgou novas leis que beneficiavam os tutsis nas eleições de 1993. Ainda assim, um candidato hutu, militante de um movimento social mais radical conhecido como *Parti pour la Libération Du Peuple Hutu* (PALIPEHUTU), conseguiu se eleger para o cargo de presidente, sendo o primeiro representante hutu da história do Burundi. Seu nome era Melchior Ndadaye, do partido Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU)[11], e seu programa de governo se comprometia a diminuir as diferenças etnico-sociais no país. Nesse ano, os hutus lograram também eleger a maioria no Congresso burundinês. Contudo, ainda no ano de 1993, o novo presidente hutu e outros integrantes do partido FRODEBU foram assassinados por oficiais das Forças Armadas, comandadas pela etnia tutsi, no palácio presidencial localizado em Bujumbura, capital do país (Boshoff, Vrey e Rautenbach 2010).

Um vácuo no poder se instalou no país, e os conflitos étnicos se deterioram com o tempo, até que, em 1994, foi formado o governo de coalizão com Cyprien Ntaryamina da FRODEBU indicado para o cargo de presidente, e um nome da UPRONA para o cargo de primeiro-ministro, como forma de manutenção do regime democrático e da garantia da paz nas ruas (Boshoff, Vrey e Rautenbach 2010). Os esforços foram inúteis, em consequência do processo de aumento de armamentos dos grupos étnicos, o que desestabilizou o Estado já enfraquecido. Somado a isso, em abril de 1994, o avião com os presidentes do Burundi e de Ruanda caiu, matando todos que estavam a bordo[12] (US Department of State 2012). Após a morte de Ntaryamina, Sylvestres Ntibantunganga[13] assumiu o poder. No entanto, frente à instabilidade no país, Major Buyoya retorna ao poder por meio de um novo golpe de Estado, intitulando-se como presidente de um governo de transição, em julho de 1996. Tal ato foi condenado pela Organização da Unidade Africana (OUA), a qual adotou sanções contra o Estado burundinês

11 Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU) é um partido emergente no Burundi na época descrita.

12 A queda do avião foi o momento decisivo para o início da guerra civil em Ruanda, enquanto no Burundi causou mais revoltas populares e incerteza da população quanto à situação política do país.

13 Ntibantunganga havia sido anteriormente porta-voz da Assembleia Nacional do Burundi.

- primeira vez que uma medida dessa amplitude havia sido aplicada-, e pelas Nações Unidas. Ambas as organizações internacionais repreenderam a chegada ao poder por meio da utilização de força (Time 1996). Por outro lado, Buyoya recebeu apoio dos EUA através do recebimento de ajuda financeira da Agência norte-americana para Desenvolvimento Internacional, o que auxiliou a não contestação do golpe no sistema internacional em sua maioria (The New York Times 1996).

No ano seguinte (1996), foi organizado um encontro em Arusha[14] entre presidentes de países próximos ao Burundi para debater e tentar encontrar uma solução regional para o conflito étnico que ainda se desdobrava na região. O objetivo final da conferência era possibilitar a conversa entre as partes envolvidas no conflito e iniciar, assim, um processo de pacificação. Foi necessário um bloqueio ao Burundi, por parte dos países vizinhos, para que o presidente iniciasse uma conversa com os diversos partidos burundineses, ainda que excluindo aos grupos armados mais radicais. O acordo foi finalmente assinado em 2000 entre o governo burundinês, a UPRONA e a FRODEBU, em 2000[15], contendo como exigências básicas: (i) o "equilíbrio étnico", tanto na organização política, abrangendo os três poderes, quanto no setor militar; (ii) o estabelecimento como limite máximo de dois mandatos presidenciais consecutivos; e (iii) a determinação da divisão de poder[16] no governo entre Buyoya, que atuou como presidente até o primeiro semestre de 2003, e Domitien Ndayyizeye, de 2003 até a realização das eleições de 2005 (Boshoff, Vrey e Rautenbach 2010). A missão de paz da União Africana no Burundi (AMIB), em 2003, teve papel fundamental para a pacificação do país e para o estabelecimento da missão da ONU no país - que posteriormente iria substituir a operação do órgão regional -, assim como, auxiliou para a realização das eleições de 2005.

Meses antes das eleições, foi realizado um plebiscito popular para a instauração do presidencialismo representativo como forma de governo e um modelo de Constituição a serem adotados após anos de guerra civil e

14 Os Acordos para a pacificação da situação no Burundi foram realizados na cidade de Arusha, localizada na região mais ao norte da Tanzânia.

15 Houve alguns grupos, como CNDD e PALIPEHUTU e suas respectivas ramificações de luta armada, que não acordaram com as premissas básicas; eles eram representados predominantemente pela etnia tutsi (ISSAfrica 2010).

16 Ficou acordado que entre os anos de 2001 a 2003 a presidência do governo de transição caberia a um representante tutsi e a vice-presidência a um representante hutu eque entre 2003 a 2005 ocorreria o inverso. Além disso, mais da metade dos assentos da Assembléia Nacional seriam formados por representantes da etnia hutu.

repetidos golpes de Estado no Burundi (Panapress 2004). Com essa decisão levada a cabo, em junho de 2005, o Legislativo foi eleito através do voto popular, enquanto o Executivo contou com votação indireta[17] (US Department of State 2012). O escolhido para o cargo de presidente pelos parlamentares foi Pierre Nkurunziza - candidato do *Conseil Nationnal pour la Défense de la Démocratie - Forces pour la Défense de la Démocratie* (CNDD-FDD)[18], concluindo o processo de formação de um governo burundinês definitivo com maioria hutu. O novo presidente conseguiu prosseguir com o processo de pacificação no território burundinês, finalizado em 2008, com mediação de Nelson Mandela, através de acordos de cessar-fogo com grupos rebeldes remanescentes (Boshoff, Vrey e Rautenbach 2010). Mesmo após o fim formal do conflito em 2005, ainda ocorreram alguns casos de violência entre tutsis e hutus. Todavia, o Burundi não estava mais em guerra civil e pôde realizar, em 2010, a primeira eleição direta desde 1993. Nestas eleições, Pierre Nkurunziza se reelegeu por voto popular. A situação na região se manteve estável nos anos posteriores a despeito de eventuais conflitos entre as duas etnias. Entretanto, o contexto se deteriorou novamente após as eleições de 2015, na qual houve divergências quanto à legitimidade da reeleição de Nkurunziza, como veremos a seguir.

2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

Em 25 de abril de 2015, o presidente do país Pierre Nkurunziza anunciou que buscaria um terceiro mandato presidencial (BBC 2016). O anúncio foi seguido da erupção de protestos na capital Bujumbura, que se deram mais expressivamente nas regiões de Nyakabiga, Musaga, Mutakura, Cibitoke, Jane e Ngagara. Estes movimentos foram respondidos com violenta repressão policial (Arieff 2015) que, coincidentemente ou não, se deram de forma mais incisiva nos bairros em que a maioria da população é da etnia tutsi (Amnesty International 2016).

A controvérsia sobre a terceira candidatura de Nkurunziza gira em torno de uma disputa sobre a legalidade do processo. De acordo com Arieff (2015), a Constituição do país afirma que o mandato presidencial é de cinco anos e pode ser renovado uma única vez. O anuncio da candidatura do Presidente Nkurunziza rompe também com o acordo de paz de Arusha, firmado

17 Na votação para presidente em 2005, os parlamentares eleitos pela população votaram e elegeram um presidente.

18 ntes de se tornar um partido político, o CNDD-FDD era um movimento rebelde de maioria hutu.

nos anos 2000, que estipula no máximo dois mandatos consecutivos. Desse modo, a oposição e parte da sociedade civil defendem a interpretação de que o presidente, terminado o seu segundo mandato, não pode ser reeleito. Os partidários do governo, por sua vez, argumentaram que, como Nkurunziza foi indiretamente eleito para o seu primeiro mandato (2005), ele teria o direito de se candidatar à reeleição neste caso (Arieff 2015).

A partir do anúncio da candidatura do presidente, a situação no país foi se deteriorando crescentemente ao longo do ano de 2015. Com o parecer favorável do Tribunal Constitucional ao terceiro mandato, milhares de manifestantes saíram às ruas (BBC 2016a). Relatos de ameaças e intimidações por parte de juízes do Tribunal, além da fuga do vice-presidente para Ruanda antes da decisão (International Crises Group 2015), só fizeram por inflamar ainda mais a oposição (Arieff 2015). Em 13 de maio, o General do Exército Godefroid Niyombare, aproveitando-se da ausência do presidente durante a Cúpula da Comunidade do Leste Africano, na Tanzânia (International Media Support 2015), estremece Bujumbura numa tentativa de golpe. Essa tentativa foi reprimida já na noite seguinte, quando o presidente retomou as rédeas do poder (International Crises Group 2015). Apesar disso, a mobilização popular contra a candidatura de Nkurunziza não diminuiu, intensificando-se o confronto entre o governo e os chamados "Halte au troisième mandat" (Parte o Terceiro Mandato) (International Crises Group 2015).

A tentativa de golpe também foi respondida por ondas de repressão do governo. O assassinato, em 23 de maio, de Zedi Feruzi, líder da União para Paz e Desenvolvimento (UPD-Zigamibanga party) - de oposição -, é ilustração desta nova fase de repressão. A morte significou não só uma indisposição do governo de dialogar com a oposição, mas resultou na suspensão do diálogo estabelecido pela ONU pouco tempo antes. Além disso, resultou no boicote às eleições marcadas para 26 de maio (International Crises Group 2015), das quais a oposição anunciou que não mais participaria. A escalada dos acontecimentos alertou a comunidade internacional, que, ao perceber que as condições em maio não eram adequadas para eleições, defendiam o adiamento do processo (BBC 2016a), com os principais países ameaçando retirar o apoio financeiro dado ao Burundi.

Preocupações surgiram também em relação à censura a partir do início do conflito. De acordo com a Amnesty International (2016), a mídia independente foi dizimada entre maio e abril. Extinguiram-se as estações de rádio nacionais independentes que transmitiam notícias, o que, visto que este é o principal meio pelos quais os burundianos se informavam, priva a

maioria da população de acesso à informação. Apenas a rádio REMA, estação pró-governo, está autorizada a operar, enquanto emissoras como a Rádio Público Africano e Bonesha FM foram proibidas, alegando que estavam sob investigação por sua ligação com o golpe de 13 de maio (ISSAfrica 2015c). A International Media Support (2015) afirma, ainda, que jornalistas que se recusam a alinhar-se com as forças leais ao presidente têm enfrentado não só censura, mas também intimidação e violência física. Além disso, comunidades de direitos humanos têm enfrentado ordens para suspender operações e, ainda, têm membros vítimas de violência física e ameaças, de modo que a maioria dos defensores teve que fugir do país (Amnesty International 2016).

Em 10 de Junho, a Comissão Eleitoral anunciou o adiamento das eleições presidenciais até 15 de julho, após meses de protestos, e apesar do apelo da União Africana para um prazo maior. Enquanto isso, a resposta repressiva da polícia às manifestações populares suprimiu a dissidência de protestos, buscando demonstrar que a crise havia acabado. No entanto, o abandono do Vice-Presidente Gervais Rufyikiri, que deixa o país, demonstrava que a instabilidade permanecia presente (ISS Africa 2015c).

Apesar da situação não ter melhorado, as eleições presidenciais aconteceram em julho e o Presidente Nkurunziza venceu Zedi Feruzi, o líder da oposição, com 70% dos votos (BBC 2016a). No entanto, a despeito da vitória nessa eleição controversa, o governo continuou com sua estratégia de linha dura em relação aos ativistas dos direitos humanos, da oposição e da imprensa, visando eliminar qualquer voz divergente no país (ISS Africa 2016). Por todo o assédio e intimidação partindo do governo, Grã-Bretanha, Estados Unidos e a União Africana condenaram o processo eleitoral como não crível, o que debilita ainda mais a legitimidade do terceiro mandato de Nkurunziza (Hatcher 2015). De acordo com o ISS Africa (2016), a crise só tem se tornado mais aguda desde as eleições, com centenas de oposicionistas atualmente em exílio em Ruanda, Quênia ou até mesmo na Bélgica, além dos 240 mil que vivem agora como refugiados em países vizinhos. Nas palavras do Instituto:

> Houve centenas de mortes e assassinatos por parte dos serviços de segurança, que o governo nega (sic). A insegurança é generalizada dentro da capital Bujumbura e cada vez mais nas áreas rurais. Os civis são submetidos aos caprichos das forças de segurança, que têm como alvo aleatoriamente especialmente homens jovens e os acusam de apoiar a oposição armada, que agora também contribui

> para a insegurança através de atos de violência. Em áreas onde o movimento de protesto tem sido mais forte, os moradores tiveram de acostumar-se a cada vez mais conviver com cadáveres crivados de balas deitados descartados nas ruas (ISS Africa 2016 - tradução própria).

Em 20 de agosto de 2015, Pierre Nkurunziza tomou posse, seis dias antes do previsto. O movimento veio após os líderes do grupo de oposição CNARED (Conselho Nacional para a respeito do Acordo de Arusha) darem-lhe até 26 de agosto para renunciar, passando a mensagem de que o governo não tinha a intenção de continuar a discutir a sua legitimidade. Além disso, durante seu discurso de posse, Nkurunziza anunciou alterações ao artigo 129 da Constituição, que buscavam baixar o limiar de 5% de votos necessários para um partido ser incluído no governo, o que permitiria que o Governo de Unidade Nacional fosse mais inclusivo. Porém, este mesmo artigo estabelece as cotas étnicas e de gênero e esta modificação poderia permitir que o governo fizesse alterações nesse sentido (ISSAfrica 2015d).

A mensagem passada foi de que não havia mais nada que a oposição pudesse fazer. Como resultado, os opositores têm tentado se unir na frente política, por um lado, e na luta armada por outro, além de causar greves no topo do regime do Burundi. Nas palavras de Thierry Vircoulon, do International Crisis Group, "a reeleição de Nkurunziza colocou Burundi no caminho da guerra" (Alisson 2015). A mudança do padrão de violência, que passou de manifestações de rua para assassinatos seria um sinal do que ainda estava por vir (Alisson 2015). Nesse sentido, a retirada dos investimentos externos tem desafiado cada vez mais a prestação de serviços básicos aos cidadãos, o que poderá gerar descontentamentos ainda maiores (ISSAfrica 2015d).

No início de dezembro, um novo ataque foi registrado em Bujumbura, mas dessa vez o alvo eram bases militares, um elemento novo no conflito civil instaurado no país. O episódio se mostrou como o mais violento até então desde o início dos movimentos de insurgência contra o governo de Nkurunziza, e, por ser o primeiro ataque contra alvos militares, demonstra uma mudança de tática por parte desses grupos oposicionistas. Ao menos 87 pessoas foram mortas nos ataques de 11 de dezembro (BBC 2015a; Al Jazeera 2015).

A escalada de violência no país tem chamado atenção da comunidade internacional como um todo. Nesse sentido, já no dia do ataque, o porta-voz

do Departamento de Estado norte-americano fez uma declaração, demandando esforços por parte dos países vizinhos ao Burundi a fim de promoverem negociações com os grupos insurgentes (Elgot 2015). O UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), órgão vinculado ao sistema ONU, também fez declarações acerca da situação no país, alertando para os grandes níveis de movimentos migratórios de refugiados para outros países – estima-se que 220 mil pessoas fugiram - e de insegurança alimentar, devido à paralisia dos setores produtivos em função do conflito. Há um temor generalizado de que a conjuntura atual leve o Burundi de volta para um cenário de instabilidade política, social e econômica (UNICEF 2015)[19]. As declarações da União Africana possuem o mesmo teor, salientando que a situação prevalecente no Burundi teria o potencial de prejudicar gravemente os ganhos alcançados graças ao Acordo de Arusha, com consequências devastadoras para o país e para a região como um todo (African Union Peace and Security Council 2015).

Seguindo por essa linha, em janeiro de 2016, o chefe do escritório de Direitos Humanos da ONU se manifestou acerca das novas tendências de atos violentos que têm se tornado comum em meio ao conflito no Burundi, como estupros, desaparecimentos e casos de tortura. Esse novo *modus operandi* começou a ser registrado pelos agentes do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos a partir dos ataques de dezembro. Foram documentados 13 casos de violência sexual contra mulheres nas operações de busca e apreensão em bairros de maioria oposicionista que tiveram lugar após os ataques do mês anterior. De acordo com informações reunidas a partir de relatos de moradores de diversos bairros, algumas dessas vítimas de estupros e torturas foram escolhidas como alvo justamente por serem tutsis. Dessa forma, é cada vez maior a preocupação com a incorporação do elemento étnico no conflito que se prolonga no país (United Nations 2015).

Já em fevereiro, outro fato veio à tona com a declaração do governo norte-americano de que a análise de relatórios sobre o embate burundinês apontava para o envolvimento de oficiais ruandeses na crise. Os documentos denunciam a provável ação desses oficiais, recrutando refugiados para campos de treinamento, onde recebem preparação em técnicas de combate e armamentos para lutarem ao lado das forças oposicionistas no Burundi. Em resposta à acusação, o Ministro de Relações Exteriores do Burundi, Alain Nyamitwe, agradeceu pela manifestação, afirmando que o governo já havia levantado essas suspeitas cerca de oito meses antes, sem, no entanto, ter

19 O governo deve ser composto de 60% hutus e 40% tutsi (ISSAfrica, 2015d).

encontrado apoio por parte de outros países. Nyamitwe aproveitou o momento para demandar por ações mais incisivas das Nações Unidas em vistas a resolver o conflito (BBC 2016 (b)).

Também nesse sentido, em um informe publicado no mês de abril, a Anistia Internacional buscou demonstrar sua preocupação frente aos seguidos casos de desrespeito aos direitos humanos que têm sido relatados no país. Assim, o organismo utilizou de suas mídias para deixar clara sua posição acerca de uma investigação urgente e imparcial para averiguar os crimes que estão sendo cometidos e poder levar os reais responsáveis a julgamento e puni-los conforme o necessário, sendo estes membros ou não de órgãos do Estado. Ademais, cabe ressaltar que além da repressão direta aos grupos insurgentes, organizações protetoras de direitos humanos existentes no país foram fechadas ou tiveram suas contas bancárias congeladas pelo governo, o que impede a continuidade de sua atuação (Amnesty International 2016).

Nesse interim, ao final de abril outra onda de protestos eclodiu na capital e se espalhou para outras regiões do país. O governo reagiu repreendendo violentamente os envolvidos, utilizando-se até mesmo de força letal para atingi-los. Em resposta, o Procurador do Tribunal Penal Internacional anunciou, no dia 25 de abril, a abertura de um processo de investigação preliminar para atestar a necessidade ou não de uma investigação completa (Amnesty International 2016). De outro lado, para além das repressões violentas, o Burundi vive também uma crise econômica decorrente da paralisação estatal pela qual passa o Estado burundinês desde o início dos conflitos. Conforme aponta um acadêmico da Universidade do Burundi – que preferiu não ser identificado –, o país vivia um período de ligeira estabilidade no momento em que eclodiu a crise política. Foram anos buscando um certo equilíbrio econômico depois das tantas décadas de guerra civil que assolaram o país, como apontado anteriormente, e nos últimos anos vinha-se registrando a diminuição crescente da inflação juntamente a um crescimento de 4,5% ao ano (Daily Nation 2016).

Com a decisão de Nkurunziza de concorrer a um terceiro mandato e toda a situação que se desenrolou a partir disso, os índices de crescimento do Burundi caíram no ano de 2015 cerca de 7,5% – o único caso na região – e, com isso, o país alcançou o posto de terceiro mais pobre do mundo, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI). Simultaneamente à onda de violência, o Burundi assistiu a uma onda de desemprego comum a todos os setores da economia, mas mais fortemente sentida na área dos serviços, como o setor hoteleiro, o qual, por falta de hóspedes, já demitiu boa parte

de seus funcionários. Nessa direção também vai o setor bancário, devido aos empréstimos que havia concedido para construção de novos hotéis que não puderam sair do papel. O setor agrícola, principal atividade econômica, também apresentou significativas quedas de produtividade, obrigando, entre outras coisas, o governo a importar milho de seus vizinhos Tanzânia e Ruanda. Além disso, em fevereiro, a autoridade tributária do Burundi declarou uma queda de 10% na arrecadação de receitas em consequência direta dos efeitos da crise política. Registrou-se ainda a diminuição de 7% no nível das exportações do país (All Africa 2016; Daily Nation 2016).

Ademais, o acirramento das tensões entre os grupos insurgentes e o governo e a falta de perspectiva de uma solução levaram a União Europeia, sob decisão do Conselho Europeu, a suspender sua ajuda financeira ao país enquanto durar o conflito, contribuindo para a piora da situação econômica. Só no ano de 2014, a União Europeia havia enviado cerca de 61 milhões de euros para o Burundi para auxiliar projetos de desenvolvimento no território, sendo que desse total 15,5 milhões foram enviados diretamente para o governo burundinês. Segundo o relatório adotado em reunião do Conselho, os esforços desempenhados pelo governo para frear a onda de violência que vem assolando o país se mostraram insuficientes para os interesses europeus (Blenkinsop 2016, Chan 2016).

Ainda assim, só no mês de abril, as Nações Unidas estimam 31 mortes ao todo no país, entre membros do governo de Nkurunziza e integrantes das milícias insurgentes (The Washington Post 2016). No último dia 8 de maio, foi registrado outro ataque em um bairro popular próximo ao centro da capital Bujumbura. A explosão de uma granada deixou uma pessoa morta e outras cinco feridas. Um dia antes, outra granada havia sido lançada dentro de um pequeno mercado, provocando a morte de uma vendedora e deixando outras doze pessoas com ferimentos intermediários e graves. Em resposta, o governo passou a denominar esses grupos rebeldes de terroristas, condenando novamente os ataques dos últimos dias (ANGOP 2016). No entanto, não há uma previsão para o retorno à estabilidade nesse pequeno país do leste africano, na medida em que Nkurunziza continua se negando ao diálogo com os mediadores enviados pela União Africana, como veremos na seção a seguir.

3. AÇÕES PRÉVIAS INTERNACIONAIS

3.1 A UNIÃO AFRICANA

A União Africana (UA) foi criada no ano de 2002 e sucedeu a Organização da Unidade Africana (OUA), substituindo e unificando os diversos órgãos sub-regionais em uma única organização continental capaz de promover a cooperação e integração da África. Tem como objetivo a afirmação da soberania e independência de seus membros, a cooperação para o desenvolvimento conjunto do continente tanto na esfera econômica, quanto na social, cultural e política e a promoção da paz e estabilidade na região. Além disso, outra finalidade da UA é determinar um aparato institucional para que seja possível a participação dos Estados africanos no mercado internacional. Em suma, a UA foi criada para fazer oposição à intervenção externa na África, pois entende que a interferência internacional pode prejudicar o funcionamento do continente. Surgiu, assim, como uma alternativa para busca de soluções para as adversidades africanas dentro do próprio continente, através da cooperação mútua entre os países da África. Foi seguindo esta linha de pensamento, somado a condenação de violação dos direitos humanos, que a União Africana se posicionou perante o conflito no Burundi para que a história não se repita no continente africano (AU 2016).

Ainda no ano de 2015, a União Africana disponibilizou 5.000[20] soldados para proteção de civis burundineses e para auxiliar no apaziguamento das tensões locais e, assim, tornar possível o diálogo entre os opositores e o governo (The Guardian 2015). Essa parcela de soldados seria destinada para a Missão Africana para Prevenção e Proteção no Burundi (MAPROBU), a qual teria duração de seis meses (podendo ser renovada). Tal projeto foi proposto e aprovado na reunião número 565 do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (CPSUA), realizada em dezembro de 2015 (African Union Peace and Security Council 2016). A proposta foi encarada pelo governo burundinês como desrespeitosa, por entender o gesto como insinuação de uma suposta incapacidade por parte do governo nacional de controlar a situação conflituosa no país.

Sob o temor de uma nova guerra civil ou da repetição do genocídio de Ruanda, o CPSUA, em dezembro de 2015, aprovou o envio das tropas para a missão no país – ainda que sem a aprovação do governo. Essa proposta foi aceita no CPSUA através da utilização do princípio da não indiferença (artigo 4º do ato constitutivo da UA), a qual confere à organização o direito de intervir, utilizando de meios coercitivos se necessário, em seus Estados-membros, com ou sem consentimento, em situações graves como crimes de

20 Na época em que se debatia a possibilidade do envio dos 5.000 soldados, não foi definido quais países iriam ceder parte de seus exércitos para formar essas tropas que atuariam na missão para proteção dos civis no Burundi (Al Jazeera 2016)

guerra, crimes contra a humanidade, genocídio e mudanças inconstitucionais de governo (BBC 2015). Não havia precedência na utilização da cláusula sob circunstâncias como as do caso burundinês: Estado com eleição controversa para presidência, a qual foi motivo de diversas manifestações populares. Em resposta, houve significativo uso de violência por parte do governo, instaurando o caos e, então, fazendo necessária a intervenção externa - sem o consentimento estatal - para a segurança dos civis na região (ISS Africa, 2015 (e)).

Em resposta, dias após a declaração do CPSUA sobre a aprovação da missão, o governo burundinês afirmou que iria lutar contra as tropas enviadas pela organização por estarem invadindo seu território, o que considerou uma afronta à soberania de seu Estado. A votação final para o envio de tropas, para a qual eram necessários dois terços dos votos, foi realizada durante a 26ª Cúpula da União Africana que decorreu entre os 30 e 31 de janeiro de 2016, em Adis Abeba. Por votos insuficientes e pela apreensão de aumento de tensões no âmbito da UA, a proposta foi barrada (Al Jazeera 2015). Como alternativa viável foi aprovada, nessa mesma sessão, o encaminhamento de uma delegação de alto nível para Bujumbura durante o mês de fevereiro, formada por um representante de cada uma das cinco regiões africanas, para o acompanhamento da situação no país. Tal delegação era formada de modo a representar cada região do continente, contando com a participação dos presidentes da África do Sul (austral), Mauritânia (norte), Gabão (central), Senegal (ocidental), o primeiro-ministro da Etiópia (oriental), além do representante do presidente de Uganda e do comissário do CPSUA – professor Ibrahima Fall – representante da União Africana para a região dos Grandes Lagos (African Union Peace and Security Council 2016).

Além de analisar a situação presente no Burundi, a delegação convocou uma reunião entre as partes envolvidas no conflito para que fossem discutidas soluções para a conjuntura burundinesa. A delegação de alto nível condenou fortemente as violações de direitos humanos entre a população civil e a polícia, recomendando o aumento de agentes observadores dos Direitos Humanos da União Africana e solicitando que agentes governamentais e milícias pusessem fim aos atos violentos. Solicitou ainda que todas as milícias fossem desarmadas ou voluntariamente desistissem da luta armada, para que, dessa forma, houvesse possibilidade de retorno das negociações de paz, sendo respeitado o Acordo de Arusha. Requisitou também que os representantes das diferentes organizações internas burundinesas participassem do Diálogo Inclusivo proporcionado em âmbito regional da Comunidade da África Oriental (African Union Peace and Security Council 2016). Sem

um diálogo realmente inclusivo e uma interrupção da violência no Burundi, delegou aos Estados Membros, assim, o papel de incentivar o diálogo entre os dois lados envolvidos no conflito político e de prestar mediação a essas conversas para que possa haver uma solução pacífica para a situação no país (ISS Africa, 2015 (e)).

3.2 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A preocupação da Organização das Nações Unidas (ONU) com a situação no Burundi aumentou proporcionalmente com o aumento das acusações de violação dos direitos humanos ainda durante o período de eleições, em 2015. No início da crise política, a ONU atuou de forma indireta na tentativa de solução do conflito, enviando representantes especiais ao Burundi. Estes representantes convocaram todos os partidos para um diálogo, em novembro de 2015, e os incentivaram a cooperar com os mediadores africanos para que a estabilidade política retornasse. Trabalharam, também, com o governo do país e representantes da União Africana para que fosse criado um plano conjunto que guiasse o Burundi para pacificação (UN News Center 2015). No início do ano de 2016, a situação no país ainda não havia melhorado, com novos casos de estupros coletivos, desaparecimentos e torturas, mostrando a frágil instabilidade burundinesa para as Nações Unidas, o que leva a uma atuação mais ativa por parte desta organização (The Guardian 2016). Após as novas denúncias advindas do Burundi, foi formada uma delegação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em janeiro de 2016, tendo como missão diplomática a tentativa de apaziguar as tensões instauradas no país. O estabelecimento da delegação foi seguido pela visita ao país do Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, que recebeu a confirmação da libertação de mil e duzentos presos políticos e o comprometimento do presidente Pierre Nkurunziza com o diálogo, dando esperança que o fim do conflito fosse concretizado (ONU Brasil 2016).

Visto que a crise política burundinesa não se estabilizou, o CSNU iniciou um debate, em abril de 2016, acerca da possibilidade de atuação das tropas das Nações Unidas no país, tendo em vista a ineficiência da interferência indireta da ONU na região. O objetivo seria aumentar o monitoramento da situação de segurança por parte da Organização, bem como garantir o avanço do Estado de Direito e assegurar os direitos humanos no Burundi, declarado na resolução do Conselho. Junto a esse debate, os membros do Conselho pediram que Ban Ki-Moon contatasse o governo burundinês, a União Africana e as organizações regionais, para que se estudasse a realiza-

ção desse projeto - da mesma forma que defenderam novamente um diálogo inclusivo que respeitasse o Acordo de Arusha e a Constituição do Burundi (ONU Brasil 2016). O requerimento do envio de tropas por parte das Nações Unidas para a região foi concretizado em julho de 2016, na resolução 2303 do CSNU. Tal missão tem como finalidade o monitoramento da situação no Burundi por um ano, bem como garantir intervenção mais efetiva da ONU (UN 2016).

Na esteira dos acontecimentos, o presidente Pierre Nkurunziza, apoiado pelos Estados Unidos da América, acusou a vizinha, Ruanda, de tentar criar movimentos para desestabilizar ainda mais o governo burundinês. Tais suspeitas foram também levantadas por especialistas em Inteligência que estudam o conflito no Burundi, em reunião ordinária do CSNU. Na ocasião, foi afirmado aos representantes presentes que Ruanda estaria recrutando refugiados - inclusive crianças - que desejassem a queda de Nkurunziza, treinando-os para ataques armados contra o presidente burundinês. Além de nada ter sido feito em relação a essas acusações, as tensões na região aumentaram consideravelmente (Al Jazeera 2016). Como se veem impossibilitadas de resolverem o conflito de forma isolada, as Nações Unidas, a União Africana e outras organizações regionais, como a Comunidade da África Oriental, iniciaram cooperação, realizando reuniões que possibilitassem o debate entre todos os interessados no processo de estabilização política do Estado burundinês e, assim, tentando chegar a uma solução ao embate presente na região (UN News Center 2016).

3.3 COMUNIDADE DA ÁFRICA ORIENTAL

A Comunidade da África Oriental (CAO) foi fundada num acordo entre Quênia, Tanzânia e Uganda em novembro de 1999, sendo ratificado em julho do ano 2000; posteriormente, em 2007, Burundi e Ruanda integraram o organismo, se tornando membros plenos. O último membro pleno a participar da CAO foi Sudão do Sul, o qual foi aceito em abril de 2016. A CAO foi criada com o intuito de ser uma organização regional com enfoque no desenvolvimento econômico mútuo em sua composição e tem sua sede em Arusha, na Tanzânia. Mesmo sendo um organismo com objetivo econômico, não poderia deixar de se manifestar perante a situação burundinesa atual (EAC 2016).

Durante o período eleitoral, a CAO enviou uma missão para pesquisar e determinar os desafios que seriam enfrentados durante as eleições, baseando-se nas interações com a população civil, partidos políticos e funcio-

nários dedicados a realização do processo eleitoral. A partir desses estudos foi definido que o conflito no país teve início na controversa candidatura de Pierre Nkurunziza para presidência, a qual, supostamente, violava o Acordo de Arusha e a Constituição do Burundi de 2005, pois ambos determinavam a possibilidade de dois mandatos seguidos na presidência. A situação se deteriorou no momento em que a Corte Constitucional aceitou oficialmente sua candidatura, o que resultou no crescente número de violentas manifestações no Burundi e, consequentemente, forçou a saída de aproximadamente 150.000 pessoas do país, as quais se tornaram refugiadas em países fronteiriços. Na época de campanha eleitoral, havia um clima tenso e inseguro entre aqueles que concorriam contra Nkurunziza, reparado na desistência de certos candidatos dias antes das eleições (EISA 2015).

Em uma reunião da CAO foi solicitado o adiamento das eleições programadas para dia 15 de julho, bem como foi requerido que, qualquer fosse o partido vencedor, o Acordo de Arusha deveria ser respeitado, devendo ocorrer uma unidade nacional para que se formasse um governo consolidado, o qual deveria garantir assentos nas instituições governamentais para grupos desprivilegiados. Fundamentado nessa missão, a CAO, em julho de 2015, recomendou ao governo burundinês a garantia de segurança de todos os cidadãos e do cumprimento das leis para que não houvesse violação dos direitos humanos, além da facilitação do retorno dos refugiados burundineses a seus lares. Também orientou as Organizações Internacionais a seguirem com os esforços para a busca da estabilidade no Burundi (EISA 2015).

Mesmo com um período inquietante que precedeu as eleições e o pedido de adiamento da votação não ter sido acatado pelo governo burundinês, elas foram realizadas de forma pacífica. Além de observadores da CAO, havia observadores burundineses e internacionais para fiscalizar a regularidade das eleições. Com a presença de representantes da CAO em território burundinês, foi formada uma Ação Conjunta Internacional para Facilitação composta por mediadores tanto desta organização quanto da União Africana, da Conferência Internacional na região dos Grandes Lagos e das Nações Unidas, com objetivo de concretizar diálogo entre governo e oposição (sendo ela política ou civil) para negociação do abrandamento das tensões locais (EISA 2015). Percebendo a ineficiência desses debates na época, foi estabelecido a realização de diálogos no âmbito da CAO, as quais foram denominadas de Diálogo Inter-Burundi.

Em maio de 2016, ocorreu o Diálogo Inter-Burundi, na qual o ex-presidente da Tanzânia defendeu a não intervenção externa no conflito, pois apenas o Burundi seria capaz de resolver os problemas em seu país. Dessa

maneira, as outras nações africanas deveriam ser apenas facilitadoras do diálogo entre os opositores e o governo burundinês. Defendeu também que fossem seguidos os ideais democráticos, sendo a melhor maneira para alcançar a estabilidade no país. Na mesma reunião, a representante da União Africana afirmou que o Burundi vive em uma fase cíclica intercalada por períodos de paz e de violência e afirmou que a resposta para a quebra desse ciclo vicioso é o diálogo (EAC 2016).

Em uma nova reunião em junho de 2016, o Escritório do Secretário-Geral da CAO parabenizou a crescente participação de representantes dos movimentos internos burundineses e do governo nos debates referente a seu país. Por outro lado, também ressaltou o preocupante descaso da mídia local e internacional perante o determinante papel da CAO, pois o Diálogo Inter-Burundi é, aparentemente, a única negociação com progressivas evoluções e com constantes tentativas para atingir um debate mais inclusivo, não recebendo, entretanto, o seu devido reconhecimento (EAC 2016). A CAO tem se mostrado esperançosa em relação à solução do conflito no Burundi, obtendo progresso e conhecimento da situação desde sua origem, mantendo um acompanhamento e fazendo recomendações para que o país alcance estabilidade novamente.

4 BLOCOS DE POSICIONAMENTO

Vizinha direta do Burundi, a **Ruanda** foi um dos países mais atingidos pelo aprofundamento da crise política, tendo recebido cerca de 75 mil refugiados do conflito. Por isso, o país insta o Governo do Burundi a tomar as medidas necessárias imediatamente para assegurar a proteção da sua população, acabar com a deterioração da situação humanitária e restaurar a paz. O Ministro de Relações Exteriores do país, em discurso, afirmou que a Ruanda respeitará a soberania do Burundi na abordagem de assuntos internos, mas continuará a trabalhar com a região e a comunidade internacional para apoiar a paz, pois a proteção de civis é responsabilidade global (Kagire 2015). Em seu site, o partido do governo, Partido Popular de Ruanda (2016), demonstrou profunda preocupação, pois o atual desenvolvimento da situação no país vizinho lembrava o mesmo que levou ao horror inesquecível do genocídio no seu país. Por isso, apelam à comunidade internacional, em particular aos membros da Comunidade da África Oriental, a intervir para acabar com o derramamento de sangue no Burundi. Afirmam, também, que Nkuruzinza deve respeitar os acordos de Arusha de 2000 e a Constituição do país, demitindo-se imediatamente e permitindo a formação de um gover-

no de coalizão que envolva todos os partidos políticos no Burundi (Rwanda People Party 2016).

A **Uganda**, por sua vez, tem conduzido o processo de mediação da Comunidade da África Oriental, realizando também debates entre diversos agentes das Nações Unidas e a comunidade diplomática (IRIN News 2016). O país tem sido profundamente afetado pela situação no Burundi, tendo recebido mais de 25.000 refugiados (United NationsRefugeeAgency 2016). Já tendo recebido milhares de refugiados também da Somália, país com o qual faz fronteira, a Uganda se encontra sobrecarregada, tendo que atender às necessidades destas pessoas. O Ministro da Defesa da Uganda, ChrispusKiyonga, afirmou em entrevista que o Burundi deveria voltar à ordem e, para isso, será necessário o auxílio da União Africana. Kiyonga tem tentado facilitar o processo de paz regional em nome do Presidente YoweriMuseveni, que tem sido criticado por sua falta de engajamento (IRIN News 2016). A mediação dos ugandenses tem buscado particularmente garantir que todas as partes interessadas no conflito do Burundi participem do diálogo inclusivo ativamente e, principalmente, preservar os ganhos do Acordo de Arusha assinado em 2000 (African Union Peace and Security 2016).

A **Argélia** tem apoiado os esforços de estabilização de todos os Estados em crise no continente africano, porém mantêm-se firme no respeito à soberania, unidade e diversidade (Algeria Press Service 2015). Enviou um representante junto ao Conselho de Direitos Humanos para investigar as violações e abusos de direitos humanos no Burundi, fazer recomendações sobre a melhoria da situação e se envolver em um diálogo com as autoridades e outros atores relevantes da crise em curso (United NationsHumanRightsCouncil2015).

Em uma coletiva de imprensa, depois de assumir a liderança da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), o presidente da **Botswana**, Khama, afirmou que não importa como Nkurunziza foi eleito da primeira vez, afirmando que ele já serviu seus dois mandatos de direito. Conhecido por ser franco e direto, o presidente condenou o terceiro mandato do presidente burundinês, pois isso levou o país a mergulhar em uma violência sem fim (Mail & Guardian Africa 2015).

Ao enviar monitores ao Burundi, a **África do Sul** expressou a sua preocupação quanto ao nível de violência, à quantidade de vidas perdidas e ao estado geral de instabilidade no país, reafirmando o seu compromisso para tentar resolver a situação de modo pacífico. O presidente Zuma afirmou em comunicado que acredita que a solução para os problemas do Burundi só poderia ser alcançada através do diálogo inclusivo e pacífico (Aljazeera

2016). Seu papel de liderança na efetivação da Carta Africana sobre a Democracia e os Direitos Humanos somado ao lema do governo de "problemas africanos, soluções africanas" faz com que a situação seja a chance de levar esse discurso um passo à frente. Além disso, a África do Sul desempenhou o papel principal na mediação da guerra civil no país, que se encerrou com os Acordos de Paz de Arusha, ainda defendido pelos sulafricanos na situação atual. Vale notar ainda que a África do Sul já comprometeu recursos significativos para a paz e estabilidade da região, enviando uma brigada à República Democrática do Congo, e a crise política no Burundi significa ainda mais instabilidade no país vizinho, comprometendo os objetivos dos sul-africanos (ISSAfrica 2016)

Os líderes do **Níger**, por sua vez, defendem que, no contexto de uma crise política como essa, são necessárias medidas urgentes para acompanhar de perto os desenvolvimentos no terreno, assim como melhorar a proteção dos civis e intensificar a divulgação pública de violações dos direitos humanos cometidas no país. Condenam, assim, as violações e abusos políticos de violência e de direitos humanos cometidos no Burundi, instando as autoridades do país a abordar estas violações como uma questão de prioridade crítica e a permitir que as estações de rádio privadas retomem suas emissões (Federation for HumanRights 2015).

A **Serra Leoa** se mostrou particularmente preocupada com o fraco apelo e financiamento humanitário da crise no Burundi, o que acaba por privar a população de direito à alimentação, saúde e educação. Insistiu, também, na importância da desmobilização, desarmamento e reintegração do país e na garantia do respeito ao Acordo de Arusha para Paz e Reconciliação do Burundi. Solicitou, ainda, que os países que contribuem com contingente para investigação e manutenção da paz tenham a certeza de que investigam casos de violência sexual no país (United NationsHumanRightsCouncil 2016).

O ex-Primeiro Ministro do **Togo**, EdemKodjo presidiu uma delegação da União Africana, enviada em 9 de maio de 2015 ao Burundi. O objetivo desta delegação seria relançar o diálogo solicitado pelo Conselho de Paz e Segurança da União Africana e persuadir Nkurunziza a renunciar à sua candidatura. O Togo defende que o acordo de paz de Arusha estabelece muito claramente que o presidente só deve servir dois mandatos de cinco anos cada, de modo que a terceira candidatura do presidente seria invalida (ISSAfrica 2015).

Ainda em dezembro de 2015, o presidente do **Burundi**, Pierre Nkurunziza, afirmou que seu governo rechaçaria qualquer tipo de missão de paz en-

viada pela União Africana para reaver a estabilidade no país, a qual pretendia enviar cerca de 5 mil soldados ao território burundinês. Para Nkurunziza, o desrespeito a sua decisão configuraria uma invasão ao país[21] (Paton 2015). O presidente também recusou os apelos da comunidade internacional por diálogos com a oposição, declarando que garante que não haverá um genocídio no Burundi decorrente da atual situação de conflito civil (News 24 2016).

As relações contemporâneas entre a **República Democrática do Congo** (RDC) e o Burundi sempre foram afetadas pelos conflitos civis pelos quais passavam os dois países. Em 1998, o governo congolês cortou suas relações com o Burundi, entre outros países da região, sob acusação de que estes estariam envolvidos no financiamento de uma rebelião de oposição, dirigida por Laurent-Désiré Kabila, presidente da RDC até seu assassinato, em 2001. Somente em 2009 houve o reatamento dos laços por iniciativa do próprio Kabila. Além disso, é importante pontuar que já muitos refugiados burundineses fugiram para o território congolês em busca de abrigo ao longo dos anos de conflitos internos no país (Global Security online; Panapress 2001; Panapress 2009).

Ao final do ano passado, com a escalada de violência no Burundi, o governo do **Quênia** começou a estudar a viabilidade de uma estratégia de evacuação de cidadãos quenianos em caso de uma ameaça iminente, a pedido de algumas pessoas que conseguiram retornar ao país, vindos do território burundinês. Em reunião com membros do parlamento do Burundi, em setembro de 2015, o presidente queniano manifestou a preocupação da Comunidade da África Oriental com o restabelecimento da estabilidade política no vizinho para o fortalecimento do bloco (Roberts 2016). Juntamente ao governo chinês, o Quênia clamou para que Nkurunziza buscasse ampliar os diálogos com os grupos opositores em busca de uma solução que pusesse fim ao conflito (Nyambura-Mwaura 2015).

O **Egito** tem desempenhado um importante papel na busca por uma solução para o conflito burundinês, uma vez que atua simultaneamente como membro do Conselho de Paz e Segurança da UA e também do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em sua atuação nesse último órgão, votou favoravelmente à Resolução 2279 (2016), a qual demanda por uma atitude imediata do governo do Burundi para cessar as violações diretas aos

21 É importante pontuar aqui que o Ato Constitutivo da União Africana prevê a possibilidade de substituição de um governo se considerar essa intervenção necessária para evitar um genocídio, crimes de guerra ou quaisquer outros crimes contra a humanidade (Paton 2015).

Direitos Humanos no tratamento aos grupos rivais e buscar uma solução pacífica ao conflito que se impõe, através do diálogo entre as partes mediado por um agente externo. Ademais, os representantes egípcios se posicionaram favoravelmente ao aumento de observadores de Direitos Humanos e especialistas militares da própria União Africana para monitorar o desenrolar da situação no país (UNSC 2016).

Por sua vez, o governo da **Nigéria** se posicionou em declarações acerca da crise, clamando por uma solução urgente para o problema em busca de estabilidade política no Burundi. O país acredita que é preciso haver mais diálogos entre governo e oposição a fim de que se chegue a um denominador comum no enfrentamento da crise de forma pacífica, contando com o suporte institucional da União Africana, embora respeite a decisão do presidente Nkurunziza em recusar a presença de uma operação de paz da organização em seu território. A Nigéria tem representado um papel de grande liderança no continente através de sua participação ativa nos órgãos da União Africana, além de outros organismos regionais, como o ECOWAS (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental), sempre comprometida na busca pela estabilização dos demais países-membros (AllAfrica 2016).

Em fevereiro deste ano, o presidente de **Zâmbia**, em visita oficial a Paris, externou seu posicionamento favorável aos diálogos entre governo e oposição no Burundi para pôr fim ao conflito que se arrasta sem um desfecho satisfatório (Africa News 2016). Já no início do conflito, ainda em 2015, a União Inter-Parlamentar zambiana já havia manifestado sua preocupação acerca da escalada de violência, oferecendo-se prontamente para trabalhar juntamente ao Parlamento burundinês na tentativa de firmar um diálogo produtivo entre governo e oposição. O posicionamento do governo de Zâmbia deixa claro que o Parlamento faz parte da solução da crise, e não do problema que a causou (National Assembly of Zambia 2015).

Após assumir a presidência da União Africana, em fevereiro, o presidente do **Chade** falou sobre a importância de a organização assumir posições mais assertivas para a resolução de crises regionais, como a do Burundi. IdrissDeby acredita que a manutenção dos diálogos entre os líderes africanos é essencial para a consolidação da União Africana como uma ferramenta para o desenvolvimento do continente, mas julga insuficientes os esforços da organização na solução de conflitos, como o do Burundi (Mwiti 2016).

5 QUESTÕES A PONDERAR

1. Quais são os principais impactos que a situação no Burundi pode gerar para o processo de construção da União Africana como uma organização regional realmente forte e capaz de solucionar as crises no continente?

2. Como o Conselho de Paz e Segurança da União Africana tem atuado na resolução dessa crise?

3. Como as potências regionais têm se posicionado no conflito?

4. Qual o posicionamento da comunidade internacional frente à crise burundinesa e como ela encara o protagonismo da União Africana nas tentativas de solução do problema?

5. Como o governo burundinês pretende solucionar a crise?

REFERÊNCIAS

Africa News. Fevereiro 2016. "Burundi crisis: PresidentLunguandHollandeadvocate 'inclusive dialogue'". Disponível em <http://www.africanews.com/2016/02/08/burundi-crisis-president-lungu-and-hollande-advocate-inclusive-dialogue/>. Acessoem 10 Julho 2016.

African Union Peace and Security Council. 17 de Outubro de 2015. COMMUNIQUÉ OF THE 551ST MEETING. Acesso em: 26 junho 2016. http://www.peaceau.org/uploads/psc.551.burundi.17.10.2015.pdf

_____.Dezembro 2015. "Communiqué of the 565th Meeting of the PSC on the Situation in Burundi".Disponível em: <http://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the--565th-meeting-of-the-psc-on-the-situation-in-burundi>. Acessoem: 01 Julho 2016

_____. Fevereiro 2016. "Communiqué of the Visit of the African Union High Level Delegation to Burundi".Disponível em: <http://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the--visit-of-the-african-union-high-level-delegation-to-burundi>. Acessoem: 01 Julho 2016.

_____. Março 2016. "Communique of the 581st PSC meeting on the situation in Burundi". Disponível em: < http://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-581st-psc-meeting-on-the-situation-in-burundi>. Acesso em 17 julho 2016.

Alisson, Simon. 2015. "Why the crisis in Burundi is tying the African Union in knots?". *The Guardian*. Acesso em: 09 maio 2016. http://www.theguardian.com/world/2015/aug/06/burundi-african-union-assassination

Al Jazeera. 22 de Dezembro de 2015. "Burundi accused of 'systematic killings' in capital". *Al Jazeera*. http://www.aljazeera.com/news/2015/12/burundi-accused-systematic-killings-capital-151222090152823.html. Acesso em 9 de Maio de 2016.

_____. Janeiro de 2016. "Burundi crisis: AU to vote onpeacekeepingmission". Disponível em: <http://www.aljazeera.com/news/2016/01/burundi-crisis-au-vote-peacekeeping-mission-160130081453362.html>. Acesso em 29 maio 2016.

_____. Fevereiro de 2016. "African Union decides againstpeacekeepers for Burundi". Disponível em: <http://www.aljazeera.com/news/2016/01/african-union-decides-peacekeepers--burundi-160131102052278.html> . Acesso em 29 maio 2016.

_____. Fevereiro 2016. "Rwanda to relocate Burundian refugees after warnings". Disponível em: <http://www.aljazeera.com/news/2016/02/rwanda-relocate-burundian-refugees-

-warnings-160212131724920.html> Acesso em: 01 Julho 2016.

_____. Fevereiro 2016. "Zuma: African Union to send monitors to Burundi: South African leader says Burundi agreed to allow pan-African body to send human rights and military monitors". Disponível em: <http://www.aljazeera.com/news/2016/02/zuma-african-union-send-monitors-burundi-160228035159349.html>. Acesso em 17 julho 2016.

Algeria Press Service. Dezembro 2015. "Burundi "interested" in Algeria's national reconciliation experience". Disponível em: <http://www.aps.dz/en/algeria/9994-burundi-%E2%80%9Cinterested%E2%80%9D-in-algeria%E2%80%99s-national-reconciliation-experience>. Acesso em 17 julho 2016.

AllAfrica. 05 Abril 2016. "Nigeria: Buhari Urges Dialogue in Resolving Burundi's Political Crisis". *All Africa*. Disponível em <http://allafrica.com/stories/201604060029.html>. Acesso em 11 Julho 2016.

_____. Maio de 2016. "Burundi: Bujumbura faces deep economic crunch". http://allafrica.com/stories/201605080057.html. Acesso em 10 de Maio de 2016.

Amnesty International. 2015. "My Children are Scared: Burundi's Deepening Human Rights Crisis". Londres: *Amnesty International*. https://www.amnesty.org/en/documents/afr16/3116/2015/en/. Acesso em 09 maio 2016.

_____. Abril de 2016. "Burundi: one year on, Burundians pay the price of entrenched human right crisis". https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/burundi-one-year-on-burundians-pay-the-price-of-entrenched-human-rights-crisis/. Acesso em 10 Maio de 2016.

ANGOP (Agência Angola Press). Maio de 2016. "Burundi: ataques à granada deixam três mortos e 20 feridos". Acesso em 10 de Maio de 2016.

Araújo, Cíntia Ribeiro de. 2012. "O Genocídio de Ruanda e a Dinâmica da Inação Estadunidense". Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.

Arieff, Alexis. 2015. "Burundi's Electoral Crises:In Brief". Washington: *Congressional Research Service*. https://www.fas.org/sgp/crs/row/R44018.pdf. Acesso em: 09 maio 2016.

BBC. Dezembro 2015. "Burundi crisis: African Union plans on deploy peacekeepers". Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-africa-35130219>. Acesso em 29 maio 2016.

_____. 11 de Dezembro de 2015 (a). "Burundi Crisis: Military Bases Attacked In Bujumbura". *BBC News*. http://www.bbc.com/news/world-africa-35070154. Último acesso em 08 de Maio de 2016.

_____. 01 de Janeiro de 2016 (a). "Burundi Profile - Timeline". *BBC News*. http://www.bbc.com/news/world-africa-13087604. Acesso em 01 de maio de 2016.

_____. Fevereiro de 2016 (b). "Burundi crisis: US concerned over "Rwanda's destabilising activities". *BBC News*. http://www.bbc.com/news/world-africa-35546617. Acesso em 09 de Maio de 2016.

Boshoff, Henri; Vrey, Waldemar; Rautenbach, George. 2010. "The Burundi Peace Process: from civil war to conditional peace". *Institute for Security Studies (ISS Africa)*. https://www.issafrica.org/uploads/Mono171.pdf. Acesso em 12 Setembro 2016.

Chan, Sewell. Março de 2016. "European Union suspends aid to Burundi over political crisis". Nova Iorque: *The New York Times*. http://www.nytimes.com/2016/03/15/world/africa/european-union-suspends-aid-to-burundi-over-political-crisis.html?_r=0. Acesso em 10 de Maio de 2016.

Cohen, David W. 2010. "Povos E Estados Da Região Dos Grandes Lagos". In Ajayi, J.F. Ade. *História Da África VI: A África Do Século XIX À Década De 1880*, 1st ed., 317-342. Brasília: UNESCO. http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001902/190254POR.pdf.

Crowder, Michael. 2010. "A Primeira Guerra Mundial e suas Consequências". In Boahen, Albert Adu. *História da África: África sob dominação colonial, 1880-1935*. Brasília, UNESCO. http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001902/190255POR.pdf. Acesso em 09 maio 2016.

_____. 2010. "A África sob domínio britânico e belga". In Mazrui, Ali A.; Wondji, Christophe. *História da África VIII: África desde 1935*. Brasília: UNESCO. http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001902/190256POR.pdf. Acesso em 09 maio 2016.

Daily Nation. Maio de 2016. "Burundi economy on the ropes amid political crisis". http://www.nation.co.ke/news/africa/Burundi-economy-on-the-ropes-amid-political-crisis/-/1066/3184854/-/bdd4wxz/-/index.html. Acesso em 10 de Maio de 2016.

East African Comunnity. Maio 2016."Resumption of the Inter-Burundi Dialogue".Disponível em: <http://www.eac.int/news-and-media/press-releases/20160521/resumption-inter-burundi-dialogue>. Acesso em: 01 Julho 2016.

_____. Junho 2016. "Inter-Burundi Dialogue". Disponível em: <http://www.eac.int/news--and-media/statements/20160602/inter-burundi-dialogue> Acesso em: 01 Julho 2016.

Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa.Fevereiro 2016. "2015 Burundi Presidential Elections: AU and EAC statements". Disponível em: <https://eisa.org.za/index.php/2016/02/23/2015-burundi-presidential-elections-eac-eom-preliminary-statement/> Acesso em: 01 Julho 2016.

Elgot, Jessica. 2015. "Burundi: 87 killed in worst violence since April coup attempt". Londres: *The Guardian*. http://www.theguardian.com/world/2015/dec/12/burundi-bodies-found--worst-violence-since-april-coup. Acesso em 09 de Maio de 2016.

Federation for Human Rights Setembro 2015."Addressing the deteriorating human rights situation in Burundi". Disponível em: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/burundi_letter_hrc_30_-_final.pdf>. Acesso em 17 julho 2016.

Global Security. Online. "DR Congo - ForeignRelations". Disponível em <http://www.globalsecurity.org/military/world/congo/forrel.htm>. Acesso em 09 Julho 2016.

Hatcher, Jessica. 2015. "Burundi's president Pierre Nkurunziza wins third term in disputed election". Londres: *The Guardian*. http://www.theguardian.com/world/2015/jul/24/burundi-pierre-nkurunziza-wins-third-term-disputed-election. Acesso em: 09 maio 2016.

International Crises Group. 2015. "Burundi:Peace Sacrificed?". Bruxelas: *International Crises Group*. http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/central-africa/burundi/b111-burundi-peace-sacrificed. Acesso em 09 maio 2016.

International Media Support. 2015. "Radio Silence: Burundi's media during the 2015 election crisis". Copenhagen: *International Media Support*. Acesso em: 09 maio 2016. https://www.mediasupport.org/publication/radio-silence-burundis-media-2015-election-crisis. Acesso em 09 maio 2016.

IRIN News.11 janeiro 2016. "Uganda feels the strain of the Burundi crisis". Disponível em < http://www.irinnews.org/report/102350/uganda-feels-strain-burundi-crisis>. Acesso em 17 julho 2016

ISS Africa. Maio de 2015 (a). "What to do about the Burundi crisis". Nairobi: *Institute for*

Security Studies (ISS Africa). https://www.issafrica.org/events/what-to-do-about-the-burundi-crisis. Acesso em 09 maio 2016.

_____. Maio de 2015 (b). "ViewonAfrica: Burundi". Pretoria: *Institute for Security Studies* (ISS Africa). Acesso em 09 maio 2016. https://www.issafrica.org/events/view-on-africa-burundi. Acesso em 09 maio 2016.

_____. Junho de 2015 (c). "ViewonAfrica: Burundi elections". Pretoria: *Institute for Security Studies* (ISS Africa). https://www.issafrica.org/events/view-on-africa-burundi-elections. Acesso em 09 maio 2016.

_____. Agosto de 2015 (d). "The true price of Nkurunziza's third term". Nairobi: *Institute for Security Studies* (ISS Africa). https://www.issafrica.org/iss-today/the-true-price-of--nkurunzizas-third-term. Acesso em 09 maio 2016.

_____. Janeiro de 2016. "Burundi crisis: time for South Africa to lead". Online: *Institute for Security Studies* (ISS Africa). https://www.issafrica.org/iss-today/burundi-crisis-time-for--south-africa-to-lead. Acesso em 09 maio 2016.

Jones, Sam. Fevereiro de 2016. "Burundi close to 'major crisis' as hunger and disease take hold, warns Unicef". Londres: *The Guardian*. http://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/18/burundi-major-crisis-unicef-violence-malnutrition-malaria-cholera. Acesso em 09 maio 2016.

Kagire, Edmund. 05 maio 2015."The East African. Kigali says Burundi security situation affecting Rwanda". Disponível em <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Kigali-says-Burundi-security-situation-affecting-Rwanda/-/2558/2706948/-/41g60oz/-/index.html> . Acesso em 17 julho 2016.

Lauber, Jürg. 14 de Novembro de 2015. "Chai'svisitto Burundi". *United Nations Peacebuilding Comission Burundi* Configuration.

Lunardon, Jonas Araujo. 2010. "Conflitos Armados Contemporâneos na África Negra e suas Causas Ambientais". Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28369/000770754.pdf?sequence=1. Acesso em 09 maio 2016.

Mail & Guardian Africa. Agosto 2015. "Botswana leader Khamaslams Burundi's Nkurunziza over third term power grab". Disponível em: <http://mgafrica.com/article/2015-08-21-botswana-leader-khama-slams-burundis-nkurunziza-over-third-term-power-grab>. Acesso em 17 julho 2016.

M'Bokolo, Elikia. 2010. "A África Equatorial do Oeste. In Mazrui, Ali A.; Wondji, Christophe. *História da África VIII: África desde 1935*. Brasília: UNESCO. http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001902/190256POR.pdf. Acesso em 09 maio 2016.

Mwiti, Lee. Fevereiro 2016. "African Union's 'hot air' as it backpedals on Burundi; Nkurunziza pulls off a deadly diplomatic victory. *Mail & Guardian Africa*. Disponível em <http://mgafrica.com/article/2016-02-01-african-union-backpedals-on-burundi-force-as-nkurunziza-surveys--diplomatic-victory>. Acesso em 16 Julho 2016.

National Assembly of Zambia. Dezembro 2015. "IPU gravely concerned over Burundi crisis". Disponível em <http://www.parliament.gov.zm/node/4823>. Acesso em 10 Julho 2016.

News 24.Janeiro 2016. "Burundi president rejects UN help". Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=cL4uhaQ58Rk>. Acesso em 15 Julho 2016.

Nyambura-Mwaura, Helen. Novembro 2015. "China, Kenya urge Burundi dialogue to-enddeadlyconflict". Bloomberg. Disponível em <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-11-18/china-kenya-urge-burundi-leader-talks-to-end-deadly-conflict>. Acesso em 09 Julho 2016.

ONU Brasil. Fevereiro 2016. "Chefe da ONU elogia libertação de detidos e promessas de diálogo que podem pôr fim à crise no Burundi". Disponível em: <https://nacoesunidas.org/chefe-da-onu-elogia-libertacao-de-detidos-e-promessas-de-dialogo-que-podem-por-fim-a-crise-no-burundi/> Acesso em: 30 maio 2016.

Panapress.28 Outubro 2001. Burundi, DR Congo restore trust in troubled relations". Acesso em 09 Julho 2016.

_____. Outubro de 2004. "Eleições no Burundi adiadas para Abril de 2005". Nairobi: *Panapress*. Acesso em 09 maio 2016.

_____. 21 Março 2009. "RD Congo normaliza relações com países vizinhos". Acesso em 09 Julho 2016.

Paton, Callum. Dezembro 2015. "Burundi: Pierre Nkurunziza vows to fight African Union peacekeeping force". *International Business Times*. Disponívelem<http://www.ibtimes.co.uk/burundi-president-pierre-nkurunziza-vows-fight-african-union-peacekeeping-force-1535389>. Acesso em 15 Julho 2016.

Reuters. Dezembro de 2015."Burundi president threatens to fight African Union peacekeepers". Nairobi: *Reuters*. http://af.reuters.com/article/burundiNews/idAFL8N14J0HL20151230. Acesso em 09 maio 2016.

_____. Maio de 2016. "EU suspends direct aid to Burundi over political crisis". http://www.reuters.com/article/us-burundi-eu-idUSKCN0WG15R. Acesso em 10 de Maio de 2016.

Roberts, Alex. Janeiro 2016. "Government: Kenyanstostay in Burundi". *Tuko*. Disponível em <https://tuko.co.ke/76615-government-no-plans-rescue-kenyans-stuck-burundi.html>. Acessoem 09 Julho 2016.

Rwanda People Party."The Rwanda People's Party Statement on the situations in Burundi".Disponível em:http://www.rwandapeopleparty.org/index.php?option=com_content&view=article&id=62:the-rwanda-peoples-party-statement-on-the-situation-in-burundi&catid=4:business-news. Acessoem 17 julho 2016

The Guardian. Dezembro de 2015. "Burundi unrest: African Union to send in 5,000 peacekeepers". Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/19/african-union-to-send-5000-peacekeepers-to-tackle-growing-violence>. Acesso em: 29 maio 2016.

_____. Janeiro 2016. "Burundi: 'all alarm signal flashing red' warns UN as report of atrocities mount". Disponível em: <http://www.theguardian.com/global-development/2016/jan/15/burundi-all-alarm-signals-flashing-red-warns-un-as-reports-of-atrocities-mount> .Acesso em: 30 maio 2016.

The New York Times. Julho de 1996. "New Leader of Burundi: Authoritarian Democrat". Disponível em: <http://www.nytimes.com/1996/07/30/world/new-leader-of-burundi-authoritarian-democrat.html>. Acesso em: 13 Setembro 2016

The Washington Post. Maio de 2016. "Burundi continues down a dangerous path". https://www.washingtonpost.com/opinions/burundis-dangerous-path/2016/05/04/68a8b06a-1095-11e6-8967-7ac733c56f12_story.html. Acesso em 10 de Maio de 2016.

Time. Julho de 1996. "Coup in Burundi". Disponível em: <http://content.time.com/time/nation/article/0,8599,6968,00.html> Acesso em: 13 Setembro 2016.

UNICEF. Dezembro de 2015. "Burundi: Urgent Action Needed to Prevent a Humanitarian Crisis". http://www.unicef.org/media/media_86551.html. Acesso em 09 Maio de 2016.

United Nations. Janeiro de 2016. "'Alarming' new patterns of violations emerging in Burundi – UN rights chief". http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53007#.VzNCSPl97IV. Acesso em 09 de Maio de 2016.

United Nations Human Rights Council. Março 2016. "The Human Rights Council holds enhanced interactve dialogue on Burundi".Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18514&LangID=E>. Acesso em: 17 julho 2016

_____. Dezembro 2015. "Burundi". Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16990&LangID=E>. Acessoem 17 julho 2016.

United Nations Refugee Agency. 14 julho 2016. "Burundi Situation". Disponível em: <http://data.unhcr.org/burundi/regional.php>. Acesso em 17 julho 2016.

United Nations, Security Council. 01 Abril 2016."S/2016/7664". *Report of the Secretary-General on the situation in the Sahel region".* .Disponível em <http://www.un.org/en/sc/meetings/records/2016.shtml>. Acesso em 01 Julho 2016.

UN News Center. Novembro 2015. "Burundi: Security Council calls for political talks to resolve crisis peacefully". Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52538#.V0u1l_krLIV>. Acesso em: 30 maio 2016.

_____. Maio 2016. "UN calls for closer cooperation with African organizations for sustaning peace". Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53919&Kw1=Burundi&Kw2=&Kw3=#.V0vBx_krLIU> . Acesso em: 30 maio 2016.

US Department of State. Fevereiro de 2012. "Burundi". http://www.state.gov/outofdate/bgn/burundi/196483.htm. Acesso em: 09 maio 2016.

Webster, J. B., B.A. Ogot, and J.P. Chrétien. 2010. "A Região Dos Grandes Lagos, De 1500 A 1800". In: Ogot, Bethwell Allan. *História Geral Da África V: A África Do Século XVI Ao XVIII*, 1st ed., 915-974. Brasília: UNESCO. http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001902/190253POR.pdf.



DISARMAMENT AND INTERNATIONAL SECURITY COMMITTEE

ufrgsmun 2016

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.313-375

MILITARIZATION OF INTERNATIONAL STRAITS AND MARITIME CHOKE POINTS

Douglas de Quadros Rocha[1]
Gabriela Freitas dos Santos[2]
João Paulo Alves[3]
João Estevam dos Santos[4]
Valeska Ferrazza Monteiro[5]

ABSTRACT

Historically, maritime navigation has been one of the most important transportation means of human history; straits, strategic passages and maritime choke points have been important in ancient and modern events, being a fundamental part of strategic conducts of nations in all continents. Nowadays, two thirds of total petroleum transportation is performed by maritime shipping, showing that the global energy system and economy are both extremely vulnerable to maritime passages. Besides, the military mobilization capacity of the countries is dependent on maritime transportation, so their power projection find a great barrier in the closure of sea lines of communication. There are four key maritime choke points that, in the case of growing militarization or even blockade, would represent a higher risk for international economy, security and politics: the Straits of Hormuz, Malacca, Bab–el–Mandeb and Bosphorus. These focal points are here case studies, analyzed considering the maritime commerce, their proximity to politically unstable nations, maritime disputes, piracy and the international security dynamics.

1 Douglas is a 3rd year student of International Relations at UFRGS.
2 Gabriela is a 3rd year student of International Relations at UFRGS.
3 João Paulo is a 3rd year student of International Relations at UFRGS.
4 João Estevam is a 3rd year student of International Relations at UFRGS.
5 Valeska is a 4th year student of International Relations at UFRGS.

INTRODUCTION

Previous to the explanation of the historical and current militarization of international straits and maritime choke points, it is important to clarify some key concepts used to analyze the matter. For this reason, in this first session, concepts like Sea Lines of Communication (SLOCs), Straits, Choke Points, and others are elucidated, serving as a conceptual and theoretical basis for the further analysis on the four most important international straits: Bosphorus, Hormuz, Bab El-Mandeb and Malacca. They were selected based on their economic and strategic importance, having in mind the flow of vessels per day and the relevance for the world's energy supply (EIA, 2014a). Therefore, these straits will be analyzed in light of three main aspects: economy, international law and security—also explored below.

According to Martín (2010), to be considered an international strait the maritime passage must comply with some preconditions: (i) to be a natural maritime passage separating two land masses and uniting two portions of sea[6] ; (ii) encompass the territorial sea of one or more States; and (iii) be used for international navigation. This definition, hereby used, implicates that no maritime passage will be recognized as a Strait when it is human-made—such as the Panama and Suez Canals. Also, the passage has to be narrow and include the territorial sea of at least one State, often called the "Strait State", which is also the most likely to militarize it. The four Straits selected here are in accordance with this category.

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) (1982) is the most important multilateral document on maritime matters, including international straits regulations. Considering conceptualization, the Convention does not evolve any discussion and solely uses the term "straits used for international navigation". The UNCLOS, however, is important to understand the international law involving straits: the Convention determines that all states have the right of "transit passage" through

6 The portions of sea united by the maritime passage could be high sea or EEZ area or even the territorial seas of a state. According to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the breadth of the Exclusive Economic Zone (EEZ) is of 200 nautical miles (370 km). In this extent, the state has the right to explore and exploit natural resources, including in the subsoil (UN 1982). Also in accordance with the same international convention, the breadth of the territorial sea of a state is of 12 nautical miles (22 km) and "ships of all States, whether coastal or land-locked, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea" (UN 1982, 30)

international straits. This means that there is "freedom of navigation and over flight solely for the purpose of continuous and expeditious transit of the strait" (United Nation 1982, 37). The same convention also prescribes some responsibilities to the Strait States: they must not interfere, complicate, or suspend the transit passage through the strait and shall also warn all the states of any possible danger in the passage (United Nations 1982). However, it is important to have in mind that this Convention does not exclude preexisting long-term specific regulations of straits and actually encourages common efforts to complement its dispositions (Emmerson and Stevens 2012).

According to Emerson & Stevens (2012, 9):

> "Overall, the balance of rights and duties afforded to maritime states and states bordering the straits under UNCLOS is clearly weighted towards maintaining free passage through international straits, as against allowing coastal states to exercise unilateral control over parts of their territorial waters that constitute straits used for international navigation."

Having in mind: (i) that the final objective of UNCLOS is maintaining unimpeded movement through straits and (ii) that the document is the most important effort of international law in the matter, it is important to know the strait countries that ratified it. The charter below clarifies it:

Chart 1: Ratificaton Status of UNCLOS

State/Strait	Ratification Status	Year
Bosphorus and Dardanelles		
Turkey	Not Signed	
Malacca and Singapore Straits		
Indonesia	Ratified	1986
Singapore	Ratified	1994
Malaysia	Ratified	1996
Bab el-Mandeb		
Yemen	Ratified	1987
Djibouti	Ratified	1991
Eritrea	Not Signed	
Strait of Hormuz		
Oman	Ratified	1989
Iran	Signed but not Ratified	1982 (Signed)

Made by the authors. Data: EIA, 2014.

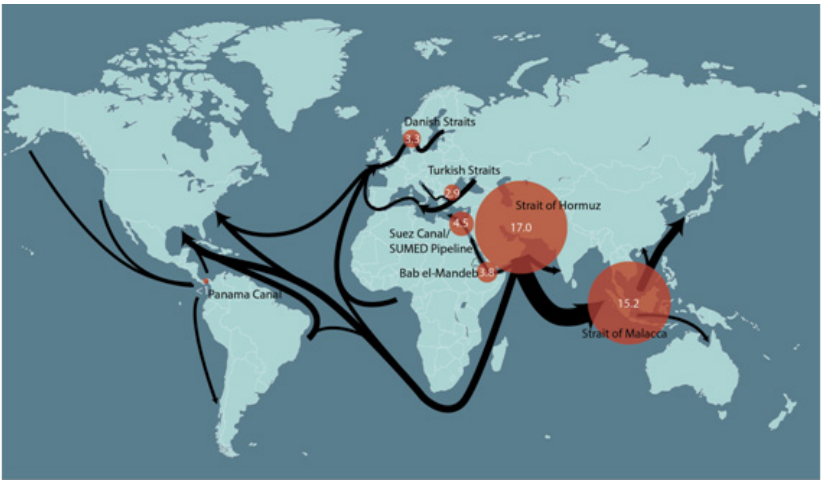
Regarding the maritime choke points, they are here defined as maritime passages contextualized in their strategic relevance. Therefore, maritime choke points are international straits that: (i) cannot easily be bypassed; (ii) have huge economic importance for the international trade of oil and

gas; and (iii) offer the opportunity to prevent the movement of an opponent military force (Emmerson and Stevens 2012). There is also another important concept related to the maritime choke points: the Sea Lines of Communication (SLOCs). The SLOCs are maritime commercial routes with global importance that would be affected in case of blockade or insecurity (piracy, militarization) in choke points (Nunes 2013). The four maritime passages exposed further are at the same time international straits and maritime choke points due to their relevance for the normal and safe transit in the world's SLOCs.

The concepts exposed conduct directly to the discussion on the economical relevance of international straits and choke points. The transit in maritime choke points is directly related to the world trade and distribution of oil and gas. According to EIA (2014a), "about 63% of the world's oil production moves on maritime routes", which makes the maritime choke points important parts of the world's energy security. The world remains highly dependent on oil and gas and such resources are located geographically apart from the main consumer countries (the developed countries and, since the last decade, China) (Rodrigue 2004). It implicates a high level of dependence, by the consumer and producer countries, on the normal transit on the SLOCs and maritime choke points, areas of mandatory passage. In this context, the Straits of Hormuz and Malacca are "the world's most important strategic choke points by volume of oil transit" (EIA 2014a, 1). The image below shows the global choke points by the estimate daily traffic of oil barrels. The four most important choke points are, respectively, Hormuz, Malacca, Bab el-Mandeb, and the Turkish Straits.

In case of political instability or complete blockade in any of these choke points, the oil and gas prices would change abruptly due to the high financial costs of longer alternative routes (Emmerson and Stevens 2012, Rodrigue 2004). Also, the expectations themselves of the consumer countries regarding the future impacts of such a crisis in the market would impact the oil prices (Emmerson and Stevens 2012). Finally, considering that a choke point is an area uneasy to be bypassed, it would also imply in delays in the goods delivery, probably causing several damages to global economy—mainly on energy matters due to the global dependence on fossil fuels.

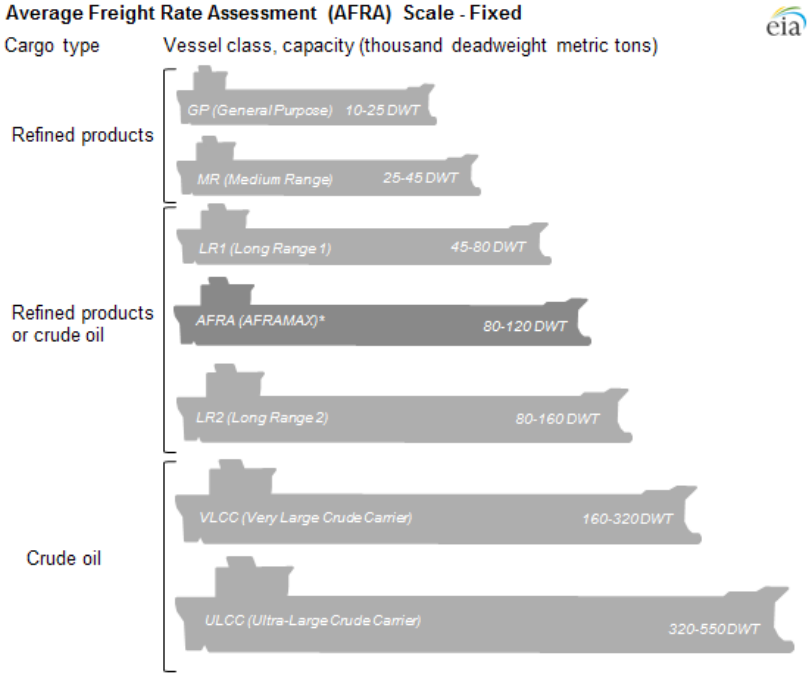
Image 1: Global Oil Transit Chokepoints



Source: EIA, 2013

It is also important to have in mind that there are different sizes of vessels and each strait has its maximum size affordable (Rodrigue 2004). It means that tankers transporting oil are specialized according to the route of transportation. So, changing the route may not even be possible in some cases. The image below shows the scale and types of tankers nowadays.

Image 2 - The AFRA Scale of Size of Tankers



Source and data: EIA 2014

The Malaccamax, for example, is the ship size supported by the Strait of Malacca, which is proximate to the Very Large Crude Carrier (VLCC) (Fukai, Tabira and Kuma 2010). The Strait of Hormuz is proper for the largest crude oil tankers, which are also the main passers-by, the VLCC (EIA 2012). The Suezmax oil tanker, in its turn, is equivalent to the Long Range 2, around 160 DWT only. The Panama Canal, for instance, affords neither the VLCC nor the ULCC vessels, even after its recent enlargement (Maritime Connector 2016).

Regarding the security issues involving straits and choke points, it is important to distinguish between blockade and militarization. To block a strait or a choke point means to directly impede transit through it, while militarizing is better characterized as the process of increased insecurity that may lead to the threat of use of force or even to the blocking of the strait. The process of militarizing a strait—by sea or by land—can be car-

ried by countries directly bordering the area or by other states interested in maintaining free passage or even in hampering the use of it by a competitor (Huber 2003). This situation generates a spiral regarding the security in international straits and choke points: while a Strait State raises its military power as a response to insecurity, another country may feel threatened and increase its own capabilities, generating even more insecurity and fueling the dispute over the passage[7].

In this sense, the threat of the use of force itself is enough to cause insecurity over a strait or choke point. The perceived threat depends highly on "the perceived stability and intentions" of the bordering States, as well as on the perceived possible reactions and capacities of the other States interested in the region (Emmerson and Stevens 2012, 5). For this reason, choke points and straits can be highly affected by factors ashore, such as the military capabilities of the states bordering the area, its internal political situation, allies and enemies. Lindsey (1988) also recognizes the relevance of land forces, more specifically the coastal artillery, for the control of the SLOCs and choke points[8]. In this sense, the nation bordering it has great control over its peaceful use, since its military capacities could be used for anti-access[9] purposes. On the other hand, for a nation outside the region to take control of an international strait, a choke point and the SLOCs linked to it, it would be necessary to combine air forces with amphibious landing and capabilities for combat ashore. Therefore, the narrower the maritime passage, the easier it is to militarize or even to block it (Lindsey

7 This situation is an example of the security dilemma of International Relations. As argued by Jervis (1978), once the International System is anarchic, the countries must provide for their own survival, which means to create the material military conditions for this purpose. However, as a country assures itself more security, the other countries will naturally feel more insecure due to their relatively minor capacities. It creates a dilemma, a paradox very difficult to overcome, since the anarchic nature of the International System does not change.

8 Forrest Lindsey was a Major of the United States Marine Corps. His work is essentially a prescription for the Armed Forces of the United States on how to control the SLOCs, choke points, and, by extension, how to win the naval war with the Soviet Union. The importance of the coastal artillery for naval battle is justified with the example of the 1982 Falkland/Malvinas War and the importance of the Exocet missiles.

9 Nowadays, capacities of anti-access are usually associated with the concept of A2/AD, created by the United States and applied mainly to the Chinese defense strategy. This concept means "Anti Access (A2)/Area Denial (AD)" capacities, which include mainly anti-ship missiles, but also other forms of coastal artillery, the naval fleet and the naval aviation. Such military strength (Anti-Access) aims at guaranteeing control of the coastal sea of a country, preventing the enemy forces to enter (Katsanos, 2014).

1988).

Different military approaches to SLOCs, straits and chokepoints implicate on divergent analysis on the process of militarization. The first theoretical debate on such maritime matters is between the naval strategists Alfred Mahan and Julian Corbett. For Mahan, the sea has an importance itself and naval battles are decisive to war (Nunes 2013). In this sense, the most important objective in a war at sea is to defeat the enemy's fleet, achieving the command of the sea. To reach such goal, the author did not see cooperation between the Navy and the Army—the task of the naval battle was a responsibility exclusively of the Navy (Vego 2009). Corbett, in its turn, defended that the main task of the Navy was to keep the lines of communication open and safe for a country's own use, preventing other states from accomplishing the same objective. Differently from Mahan, he did not argue that it was necessary to defeat the opponent's fleet: for Corbett, there are certain conditions in which local command of the sea can coexist with the general command and, eventually, be sufficient for a country (Vego 2009).

The theory of Julian Corbett regarding the control of SLOCs is justified due to the relevance of the supply lines to the war effort. This is explained by the necessity of maintaining the combat capacity, which depends on the delivering of all sources of supplies to the regions in conflict (mainly by means of sea transport) (Nunes 2013). Indeed, the importance of unimpeded traffic through international straits, SLOCs, and maritime choke points is strictly related, in times of war and peace, to resources supply. The world's commerce is highly dependent on maritime routes: according to United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD 2015, 5), "around four-fifths of total world merchandise trade" was made by sea in 2014. The explanation is that this form of transport is cheaper and, theoretically, safer than land routes (Peele 1997). So, the economic development of the countries in peace and the capacity to resist in war, both depend on the resources that arrive by sea (for industrial production, energy generation, military supplies and consumer goods). Also, in the case of war, the free traffic is vital "to get forces, equipment and supplies to crisis areas" (Peele 1997, 9).

Another important debate on naval strategy is between the theories of Halford John Mackinder and Nicholas Spykman. Mackinder is well known by the concept of heartland: a portion of land that comprehends the Eurasian land mass (East Europe, the former USSR, Mongolia and Tibet). The country that controls the heartland holds large proportions of resources

and, with the construction of railways, can even control the littorals. Around the heartland, for Mackinder, there are other categories of regions: the inner crescent (Germany, China, Austria), the outer crescent (United States, India, Great Britain), the coastal states and, lastly but not less important, the seapowers. Spykman, from the theory of Mackinder, creates the concept of rimland, uniting the Mackinder categories of inner crescent and coastal states into only one concept. The rimland countries are constantly forced to defend themselves from the heartland and also from the seapowers, resulting in multiple different scenarios, such as, alignment with seapowers, alignment with the heartland, etc. In this sense, the rimland is composed by potential centers of power, being as central as the heartland in the analysis. (Gerace 1991)

Here lays the most important difference between the two authors. While Mackinder considers only the possibility of conflict between the hinterland and the seapowers, Spykman sees another possibility: the dispute between the rimland and both the heartland and the seapowers (Gerace 1991). In Spykman's perspective, it seems that the access to the heartland is as important as the territory itself—which renders a relevant role for minor powers, as well as for specific parts of the world's oceans that may enable such access: the international straits, maritime chokepoints and SLOCs. Therefore, these theories may help to explain the further case study of the Strait of Dardanelles, for example, and the disputes between Turkey and Russia regarding the access to the Black and Mediterranean Seas. It is also an important concept to comprehend the Strait of Hormuz and the acting of rimland countries such as Iran. This country is located between the landmass and the seapowers, a position that may justify the building of defensive means—mainly for conventional deterrence—as a way to avoid being subjugated.

In fact, conventional deterrence is a form of defense used by a country to raise the costs of an opponent's attack, turning them prohibitive. In short, the objective of conventional deterrence is achieved when the calculus of costs and benefits of an attack will not favor it. In this case, the construction of military capabilities intends to avoid an attack. On the other hand, coercion seeks to compel a country to change its current behavior, a situation that can turn into preventive offensive action. Military coercion, according to Pape (1996, 1), aims at the "military vulnerabilities" of the countries, disabling the opponent's capacity to achieve political goals through its military means. In other words, coercion seeks to subjugate another country, turning the costs of resisting too high for being paid. It is not a

guarantee, however, that coercion will always be successful, because a country may not surrender to it. When this is the case, the probability of the escalation for war is higher (Pape 1996).

Both conventional deterrence and coercion are commonly used by countries in the International System, also in the case of maritime disputes. For the countries near maritime choke points it might be important to use conventional deterrence to avoid suffering coercion or being subjugated by seapowers or countries in military superiority. In this sense, the military capacities of coastal countries are often used for defensive purposes. Notwithstanding, there are specific cases in which such countries are well equipped militarily and may use of coercion against the seapowers or other states. They may prohibit free passage and raise the instability/insecurity in the maritime chokepoints and international straits. Each of the study cases further presents its own specificities. Even so, it is important to bear in mind that not only the enforcement of the legal regimes of free passage—mainly the UNCLOS—become very important, but also the capacity of the international system to impose it in times of war and peace (Emmerson and Stevens 2012).

1 HISTORICAL BACKGROUND

International straits and maritime choke points have been an important part of international relations from the Great Navigations to the 21st century. In this sense, the objective of this section is to highlight historical events that involved, in any extent, the militarization of maritime choke points. In order to fulfill this task, the section presents a narrative that chronologically shows how the importance of these strategic points grew with time.

1.1 THE GREAT NAVIGATIONS AND THE GREAT MARITIME EMPIRES

1.1.1 THE IBERIAN EMPIRES

One of the most important events in the Modern Age in which the blockade or militarization of a strait affected the international relations was the dominance of Bosphorus and Dardanelles by the Ottoman Empire, in 1453, undermining the European commercial system. Previously, the routes in the Mediterranean Sea were the main source of all the Asian goods:

spices, silk, oil, and others. With the fall of Constantinople and the complete Ottoman dominance of the Bosphorus and Dardanelles Straits, the Italian city-states—Genoa and Venetia—lost their access to the Black Sea and their commercial routes. This event impelled the Iberian nations, Portugal and Spain, to expand westward into the Atlantic Sea, with the Genovese financial support, searching for a new access to India and its valuable goods (Arrighi 1996, Krippendorff 1978).

This conjuncture led to the process known as the Great Navigations. The Portuguese Empire, in contrast with the territorial Spanish Empire, dedicated its forces to build up its commercial dominance between the Indian region and the European markets—an attempt for which the sea lines of communication were crucial (Kennedy 1989).

The major Portuguese objective was to monopolize the Asian commerce and to become the most important supplier of Eastern products in Europe. To achieve it, Portugal put great importance in controlling the main straits and ensuring its prominence in these strategic places (Krippendorff 1978). An illustration of this objective was the expansion of the Portuguese war fleets in the Indian Ocean, conquering the Strait of Hormuz in 1507 and preventing the commerce through the Red Sea and Persian Gulf, which demonstrated its military advantage against the Arab competitors (Sykes 1915). This event would greatly diminish the dependency on the land routes of the Arab kingdoms, of major importance until then (Sykes 1915). Another relevant choke point for the Portuguese Empire was the Strait of Malacca. Its control was important for the transportation of Indonesian spices and Chinese goods from Macau and Philippines to Europe, also being a valuable outpost for the Portuguese maritime control. Portugal could then establish its commercial and military presence in these straits and sea lines, becoming the largest naval power at the time (Kennedy 1989).

During the 16th and 17th century, Spain conquered large territories in Central and South America against the Aztec and Inca Empires, building an empire that extended from Texas to Buenos Aires. Although Spain had this huge territorial Empire in America, it depended on maritime routes and the control of straits to access its Pacific territories in America and Asia. This became even more important with the discovery of gold mines in the Mexican Peninsula and silver mines in the Bolivian Altiplano, when the transportation and the commerce of these mineral richness became essential for the Royal Treasure to finance the intra-European wars during the 16th and 17th centuries (Arrighi 1996, Kennedy 1989). The domination of the Strait of Magellan—as it became known the passage in the southernmost part of

America—became thus necessary for Spain to reach the Pacific American possessions and their silver mines, since it was the only viable way to access the Pacific Ocean before the construction of the Panama Canal, in 1914 (Krippendorff 1978).

1.1.2 THE BRITISH EMPIRE

Through the 18th and 19th centuries, Great Britain established itself as the world leader and the dominant power in all oceans and continents. Its hegemony in the International System was built due to its great empire in Africa and Asia, mainly in India and China, the biggest sources of incomes and markets for British industrial products (Arrighi 1996).

Because of this situation, the main maritime trade routes were of great value to guarantee the worldwide presence of the British Crown, which thus ensured its dominance in several choke points and straits. Thereby, Britain established warehouses throughout these routes, enabling the maintenance of its merchant and war fleets (Arrighi 1996, Krippendorff 1978). Regarding the commercial and military routes, the straits had large strategic importance, at first against other colonial rivals and, by the end of the 19th century, against industrializing capitalist rivals like Germany, Japan and the United States. For analytical purpose, we here divide the main routes by three: the "Eastern Route" through Africa; the "Western Route" through South America; and the "Arabic Route" through the Middle East.

The first route, the Eastern Route, was the same that Portugal and Spain had used, over almost three centuries, to access their possessions in India and Southeast Asia. To fortify and secure this route, Britain conquered several territories along the Western African Coast (Sierra Leone, Golden Coast, Nigeria), mainly at the Guinea Gulf. From there, its ships sailed towards South Africa, passing through the Cape of Good Hope. From the African continent, the ships traveled to Indian Ceylon and then to Hong Kong. For that purpose, the Strait of Malacca and Singapore were crucial to British domination: the dominance of the Strait Settlements—that included also Penang and Labuan, Malaysian territories—assured the access to Australia and New Zealand colonies and to the main routes for Chinese goods, that included silk and spices (Koh 2014).

The second route, the Western Route, was through the South American continent, via the Strait of Magellan or the Passage of Drake. It served to reach Hong Kong by traversing the Atlantic, and then crossing the

Pacific Ocean. In order to fulfill this objective, the strategic locations of the many British islands in the South Atlantic were essential for the full--dominance of this area. The control of the Falkland Islands and the later creation of the English "island belt" in the South Atlantic are examples of the geostrategic importance attributed to such territories. Besides serving as ports and checkpoints for repairing the fleets, they could also be used to control the South American Straits, the only route between Atlantic and Pacific Oceans until the creation of the Panama Canal.

Lastly, the Arabic Route was the most important for the British Empire. With the construction of the Suez Canal, in 1869, all the transit between Britain and its Asian colonies, mainly India and Australia, crossed this choke point. Called the British Imperial Lifeline, the control over the Suez was the most important question for the maintenance of its stability (Ogen 2008). In addition, the control over the straits of Gibraltar, in the Mediterranean, and Bab-el-Mandeb, in the Red Sea, was vital for the safety of the communication routes with India, the central part of the British Empire. The British conquests of Aden (1838), Cyprus (1878), Egypt (1882) and British Somalia (1884), only reveal how strategic was the domination of territories close to these straits and choke points. In this sense, the Great Britain established strategic naval bases in Gibraltar, Malta, Alexandria, and also in Aden to conquest full control of this vital route (Kennedy 1989).

Regarding the European affairs, the power balance in the continent was crucial for the hegemony of Great Britain and consequently for the dominance of Sea Lines of Communication cited above. However, both in Europe and in the colonies, Russia was a frequent danger for the British prominence, mostly in the Indian subcontinent due to the Russian expansion over Turkestan (Kennedy 1989). To prevent any strategic challenge, Great Britain sought to restrain Russian expansionism to the Ottoman territories and along Central Asia, having in mind its proximity with India (Duroselle 1985). Thus, the denial of Russian access to the warm waters of the Mediterranean Sea was an important factor in the European power balance, for which the control over the Turkish Straits (Bosphorus and Dardanelles) was vital.

This situation over the control of the Turkish Straits was known as the "Eastern Question" and every time tensions grew, Britain dispatched its war fleet to Constantinople, militarizing the region and maintaining the *status quo* (Duroselle 1985, Kennedy 1989). According to the British War Cabinet, the importance of Constantinople to the British Empire derives from its strategic value as being a land bridge between Europe and Asia and

a sea passage too. Through this city, European forces easily could access the British territories in the Middle East and Eurasia, being an important line of advance to India (British War Cabinet 1918). This situation explains why Great Britain fought against Russia in the Crimean War (1853–1856), undermining Russian attempt to rule this entire region (Strachan 1978). If the results of the war were different, this would damage the British power over the Suez Canal, the Eastern Mediterranean and over the route to India as a whole, albeit its military presence in Gibraltar, Malta, and Alexandria (Kennedy 1989, Taylor 1980).

In sum, the disputes of the British Empire with Russia—known as the "Great Game"—can be seen as an historical example of the theoretical debate between Mackinder and Spykman regarding the importance of the control of the access to the heartland (the land mass), which comprehends, indeed, the control over the international straits. After all, it is clear that the hegemony of Great Britain in the 19th century was grounded most of all by the dominance of the main maritime access routes and choke points throughout the world. The constant presence and dispatch of its great Royal Navy and colonial armies were the most important factors for the deterrence of any international challenger. Being present in the strategic points whenever it was necessary, Great Britain could deny with this military strategy, as long as possible, the emergence of other hegemonic competitors in the European continent or in its huge Empire (Kennedy 1989, Kissinger 2014).

1.2 THE OPENING OF THE PANAMA CANAL AND THE TWO WORLD WARS

Great Britain's hegemony in maritime affairs was challenged in the beginning of the 20th century when countries like the United States, Japan, and Germany empowered their navies and understood how important maritime projection was for a global power. This shift in maritime power started with the events surrounding the opening of the Panama Canal and lasted through the World Wars: this period saw the United States as a growing hegemonic power (Zucatto 2015).

1.2.1 THE OPENING OF THE PANAMA CANAL

When Theodore Roosevelt ascended to presidency in 1901, the United States was becoming a global power. After the Spanish–American War in 1898, Spain's colonial empire in the Western Hemisphere ended, leaving

Guam and Puerto Rico to the US. Besides that, Spain also ceded the Philippines, which made the United States not only a prominent power in the American continent, but in the Asia-Pacific as well. Roosevelt wanted to solidify this new status, marking his decisions with the intent of maintaining capacity to project American power overseas. For a state, this means "the ability to extend its influence via modern weaponry and to provide tactical support for ground troops in distant theaters of operation" (Williams 2012, 99). In the early 20th century this could mainly be provided by naval power, and to guarantee this capacity in the region the United States needed a connection between the Atlantic and Pacific Oceans.

US leaders debated the idea of a water passage between these two oceans for years. Alfred Mahan, for instance, stated that a canal in Central America was essential for the United States' defense. It would not only enable the country to gain better control of those new spheres of influence, but also provide reduced distance for its trade routes and a strong connection between the markets in the Atlantic and Pacific Oceans (Wagtendonk 2014). In 1902, the US Senate approved the construction of a canal through the Isthmus of Panama, which belonged to Colombia at the time. Both countries did not come to an agreement about the financial terms of the treaty and the Colombian government rejected the offer. In spite of the Colombian disagreement, the plan went along and the US supported the Panamanian independence movement with money and war ships to guarantee its military presence. Panama declared its independence in 1903 and the United States was then able to negotiate and sign the Hay-Bunau-Varilla Treaty, which allowed perpetual control of the canal (Office of the Historian 2016).

The Panama Canal opened in 1914 and dramatically reduced the distance of crossing the two oceans from the West to the East Coast. It also increased American commercial and military potential, and fostered great advances in engineering and technology. The Panama Canal Zone also represented a major stage for US military forces in the region, allowing them to move its fleet between the oceans during the world wars (before the creation of two separate fleets). All those factors helped to strengthen the US position as a global power (Miller Center of Public Affairs 2016).

1.2.2 THE TWO WORLD WARS

Allied command of the sea was essential in their World War I victory due to supply lines access. Great Britain's navy was able to impose a blocka-

de against German supply of raw materials, weapons, and food, countering the Central Powers and guaranteeing the other Allied countries access to those supply lines (Kennedy 1989). The control of the North Sea, one of the main theaters of war, was another example of Allied superiority in the war. Great Britain positioned the British Grand Fleet against the German High Seas Fleet, enabling the Allies to block the Central Powers in the region (Kennedy 1989).

The biggest threat coming from the Central Powers regarding maritime control was the German submarines campaign, also known as the U-boats Campaign. The lack of tracking devices allowed them to roam freely, and the development of defense against submarine attacks was premature. U-boats were not effective against warships but they were able to attack several merchant ships in the Atlantic, causing serious harm to Allied supply lines. Many US merchant ships were damaged as well, which contributed to their ultimate decision of joining the war (Bruton 2016).

In 1915, the Allied powers launched the Gallipoli Campaign in an attempt to secure a sea route to the Russian Empire, which aimed at connecting the Allies through the Dardanelles Strait in its way to the Black Sea. Britain and France planned a naval attack in the Strait with an amphibious attack on the Gallipoli Peninsula, in order to conquer the Ottoman capital of Constantinople and the Turkish Straits. The Ottoman Empire repelled the attack and, after eight months, the allies retreated to Egypt (Vizentini 2006).

During World War II, the Allied grand strategy relied heavily on controlling the North Atlantic Ocean to secure the SLOCs that connected the United States to Europe. The strategy was to keep Great Britain in conditions to fight the war and use that as a platform to invade Western Europe. Securing those SLOCs would unable Great Britain to receive the supply coming from the US and to preserve their military-industrial base. Great Britain could also sustain its role as ground for the Allied strategic bombing campaign and port of departures for most of the convoys heading to Russia and the Mediterranean (Kennedy 2014). German U-boats, however, again threatened the allied control of the North Atlantic—especially during 1942, when Allied merchant ships suffered severe losses. The damage to those supply routes lead to the later development of the Persian Corridor as an alternative route to the URSS (Coakley 1977).

The Allies were able to regain control of the North Atlantic in 1943, as they assumed a more aggressive stance and attacked the U-boats, not only defending the convoys from them. This new attitude was combined

with other factors that widened their advantage: improvements in aircraft (essential to secure sea power), use of smaller aircraft carriers that could patrol the region faster, continuous air cover for the convoys, and improved radars (Kennedy 2014). Ultimately, the Allies guaranteed their control over the region once the SLOC's in the North Atlantic were militarized.

Meanwhile, in the Asia-Pacific, Japan—prompted by their recent industrialization and modernization brought by the Meiji Restoration—conquered territories like the Philippines and the Malaya Peninsula (including Singapore) in order to restrain the Western Allies presence in the region and to create the so-called "Greater East Asia Co-Prosperity Sphere". The United States was only able to change the situation when they imposed a counter-offensive from the Southwest Pacific region, which offered them advantage considering how easily they could transfer troops and supply from Hawaii, Samoa, and Northern Australia (Kennedy 2014).

1.3 FROM THE COLD WAR TO MULTIPOLARITY

The emergence of the Cold War brought many situations in which its bipolar tension became visible, some to the point of becoming real military engagements. Within these clashes, the geopolitical factor was always present, determining and influencing the actions taken by the majority of countries. Then, either in times of peace or of war, the military usage of straits, canals, and other choke points was a constant in strategic interactions.

One of the first circumstances in which choke points were militarized at this time was the Turkish Straits Crisis. This crisis was caused mainly by two factors: first, the Soviet claims of territories whose sovereignty was claimed by Turkey and, second, the Soviet complains about the permission conceded by Turkey for ships of non-Black Sea countries to pass cross these straits (Ro'i 1974). These two events deteriorated the situation in the region, pointing towards growing tensions between Turkey and the Soviet Union. Then, from 1946 on, Soviet military presence near the strait area grew every day. In that year, the Soviets sent vessels to perform maneuvers near Turkish shores and ground troops to the Balkans. Turkey, in its turn, requested support from Washington, which helped by sending a naval task force and US$ 100 million in financial aid (Hasanli 2011). It is important to state that the Turkish Straits were very meaningful to Turkey and its Black Sea neighbors, since it was the most important passage of the vessels coming from the ports of Black Sea states, such as the Soviet Union.

Tensions among developed and underdeveloped nations also became more intense and likewise the fight for regional predominance in the Middle East. This was the case of the many events during which the Suez Canal was militarized. The militarization and closure of the Suez Canal occurred in two periods: in 1956, with the Suez Canal Crisis and from 1967 to 1975, with the Arab–Israeli Wars.

The 1956 Suez Crisis was an armed conflict between a coalition composed by Great Britain, France and Israel against Egypt. Among the causes of this war was the nationalization of the Canal by Gamal Abdel Nasser—president of Egypt at the time—in 1956, enhancing ties between Egypt and the Soviet Union, and the resistance posed by the Egyptian leader to the British plans to maintain its influence in the Middle East (McLean and McMillan 2003). The economic importance of the Canal, moreover, had increased due to the growing oil trade from the Persian Gulf towards the Mediterranean Sea. The war began when Israel, together with a coalition assembled after Egypt closed the Tiran Strait to Israeli shipment, invaded the Egyptian territory (Operation *Kadesh*), just 50 km far from the Suez Canal (Herzog 1982). As a response, the African state closed the Suez Canal until April 1957.

The second time the Canal was closed was from 1967 to 1975, starting at the aftermath of the Six-Day War and finishing two years after the Yom Kippur War. The Six-Day War was an armed conflict between Israel and an Arab coalition composed by Egypt, Jordan, and Syria. This war was caused for two main reasons: first, the rearmament that took place in the Middle East by the Arab countries; and second, the increasing resentment of these states towards Israel. On June 5, 1967, the Israeli Air Force attacked the Egyptian territory in a campaign known as Operation *Moked*. Six days later, the war ended with the victory of Israel, which established control over the Golan Heights, the Sinai Peninsula and the west bank of the Suez Canal, and Jordan River's West Bank (Aloni 2001). After this war, the Egyptian government declared the closure of the Suez Canal, which impacted trade in the region, provoking total economic losses estimated at the rate of US$ 7 billion between 1967 and 1971.

In 1969, Egypt resumed the military activities against Israel in what was called War of Attrition, a conflict along the Suez Canal. By mid-1969, the Israeli Air Force started bombing the African country's territories in order to coerce it into a cease-fire. Afterwards, the Egyptian government called for Soviet assistance, which changed the course of events both in tactical and strategic ways. The war came to an end in July 1970, with Egypt

retaking control of the Suez Canal west bank (Aloni 2001). In 1973, another Israeli–Arab conflict entered in course, the Yom Kippur War. In October of this year, the Egyptian ground forces, along the Canal, attacked Israel, whose forces barred the troops of the Arab state and then crossed the Canal towards the west bank (Aloni 2001).

In 1979, an Islamic Revolution took place in Iran and the Western economies became even more worried with sea passages in the Middle East. With the ascension of Ayatollah Ruhollah Khomeini, Iran's relations with its neighbor Iraq deteriorated—at that time commanded by Saddam Hussein. In 1980, the Iraqi forces invaded Iran with two main objectives: take control of the Iranian crude oil reserves and turn Iraq into a strong regional power (Brogan 1989). It was the beginning of the Iran–Iraq War, which lasted until 1988.

During the conflict, the Persian Gulf and the Strait of Ormuz were strongly militarized by both sides, starting what was called the "Tankers War"—when both Iraq and Iran started to attack enemy tanker vessels in order to hamper the other's oil revenues. Iran did so by lying "mines in the Gulf to disrupt tanker traffic and used Chinese-made Silkworm cruise missiles to damage oil tankers and oil loading facilities" (CRS 2012, 7). The US Navy also sent vessels to the Persian Gulf in order to indirectly assist Iraq. This was made clear in many occasions, such as in the Operation Earnest Will and with the destruction of Iranian shipments and military facilities, with the excuse that it was necessary to protect the tankers traffic in international waters (Fuser 2005). In this war the role of sea mines was significant, since it kept US ships away from the Iranian coast. An example of it is that "the guided-missile frigate USS Samuel B. Roberts almost sank [...] after striking an Iranian contact mine" (Benes and Sandel 2009, 5).

After the Iran–Iraq War, the last conflict that took place in the Hormuz Strait was the 1991 Gulf War. This is also the last major war before the fall and fragmentation of the Soviet Union. The conflict has its root in the 1990 invasion of the Kuwait by the Iraqi forces under the pretext that it was deliberately pushing down the oil prices—and thus damaging the Iraqi economy. Also, at that time, Hussein claimed that Kuwait was a part of the Iraqi territory. As an answer to the military action taken by Iraq, a United States-led coalition of 34 countries was formed and attacked this country.

The most important campaign of this conflict was that known as Operation Desert Storm, which included the sending of two American carrier battle groups and one British standing force, the *Armilla* Patrol, to

assure the military presence of the coalition in the Persian Gulf (Finlan 2003). The latter was a group of warships that had permanent military presence in Gulf waters, and was composed by an aircraft carrier with a task group or frigates and destroyers.

According to Finlan (2003, 42), yet, "[t]he roles of the US Navy in Operation Desert Storm encompassed supporting the air campaign and poising in the Gulf with amphibious forces". The country also deployed six carrier battle groups, divided in two commands: Battle Force Yankee (with the aircraft-carriers *Saratoga and John F Kennedy*), in the Red Sea; and Battle Force Zulu, stationed in the Persian Gulf and composed by four aircraft-carriers (*Independence, Ranger, Theodore Roosevelt and America*) (Finlan 2003). Although this operation was meaningful to the definition of the war, is also important to note that in the United States also had great difficult to establish control over the sea lines of communication in the Hormuz Strait, due to the sea mines located in that region—thus, it cannot be said that the US managed to achieve command of the sea.

2 STATEMENT OF THE ISSUE

Bearing in mind the concepts present in the first session, together with the theoretical and historical discussions, the four most important international straits and choke points are here analyzed. The study cases are introduced considering the several aspects of these maritime passages, such as: physical characteristics, strategic importance—in economic and geopolitical terms—, regional dynamics, applicable international laws, military capacities of the border states, and others. Even though the cases are exposed separately, they are all part of the bigger discussion involving maritime security of the international straits.

2.1 BOSPHORUS

The Bosphorus Strait is a small sea passage that connects the Black Sea to the Mediterranean Sea and intermediated by the Sea of Marmara, located as a whole inside Turkish territory and in the coast of Istanbul. It is a chokepoint that comprises a small Sea Line of Communication, which extends itself for 31 km, taking almost two hours to cross it completely, and its narrowest point is about 800 meters, at the Bebek Kandili area. The water stream that flows through this passage runs from the northern area to the southern area at a considerably high speed, which, added to the high amount of bends through its course, makes the strait a relatively hard navi-

gation corridor (Akten 2010).

Image 3 Strait of Bosphorus and the Black Sea region.



Source: Lineback (2001)

Considering such geographical factors, this maritime chokepoint has a strategic importance that emanates from both its systemic impacts and its conjunctural importance in international relations. Its systemic relevance lies on its continental link characteristic, as a passage that connects Asia, Europe, and Africa through maritime navigation. This implicates in the important role it has for both commercial and military affairs. Commercially, it is one of the fastest trade routes between Asia and Europe, taking into consideration that railway connections and even other maritime lines have bigger physical constrains. Militarily, it represents the main route for ships and troops movement between the Black Sea and the surrounding areas, having extreme importance for Russian operational strategy in Europe and the Middle East.

As for its contemporary relevance, the Turkish strait of Bosphorus is used for everyday transportation of goods from the Russian and the Caucasus to the world. More strictly, it is a transportation route for the oil and gas extracted in the Caspian Sea and Central Asia—mainly Turkmenistan and Kazakhstan—and used by European countries. Every year, around 48.000 vessels transit through this route with civilian and commercial purposes,

and every day oil tankers transport around 3 million barrels through this chokepoint, being 70% of it crude oil in *Ultra Large Carriers*[10] (EIA 2014, Komiss and Huntzinger 2011). Moreover, the Bosphorus has a major geopolitical importance for Russian politics, since the strait is halfway between its naval bases in Crimea (Sevastopol) and its naval base in Syria (Tartus), being the latter of supreme importance for its strategy in the Mediterranean.

Knowing its geographic and oceanographic aspects, alongside with its strategic importance for global politics, it is essential to analyze how international law assesses this chokepoint. Primarily, Turkey refused to sign the general document that regulates international maritime affairs, the United Nations Convention in the Law of Sea, of 1982. Therefore, it recognizes that the major legal document that regulates passage and administration of Bosphorus is the Montreux Convention of 1936, signed between countries with direct interest in the strait[11]. This convention establishes the provisions under which ships may or may not be authorized to cross the passage, and which role does Turkey takes in determining this authorization (France 1936).

According to the document, in times of peace, there shall be freedom of passage to either commercial/civilian ships or military ones, even if Turkey considers itself to be threatened with the imminent danger of war. In times of war, Turkey not being belligerent, commercial/civilian and military ships shall still have freedom of passage. If, however, Turkey is taking part in a war, merchant ships shall be granted passage only if they are not in any way helping Turkish enemies, and warships passage is left entirely under Turkish discretion. In any case, previous notification to the Turkish government on the specifications of each travel is mandatory, and no ship must remain in the strait waters for time longer then the required to cross for its destination (France 1936).

Such aspects make matters clear in order to understand the interests that are involved in this specific maritime chokepoint, and how it has become a significant aspect of international relations nowadays. On one side, there is Russia, a major military power, whose military equipment and troops

10 Ultra Large Carriers are huge size vessels that carry between 320 and 550 thousand deadweight metric tons (EIA 2014).

11 The signatories of the Montreux Convention were, at the time: the Kingdom of Bulgary, the French Republic, Great Britain, Ireland and the British dominions, the Indian Empire, the Japanese Empire, the Kingdom of Romania, the Turkish Republic, the King of Yugoslavia, and the Union of Soviet Socialist Republics.

are delivered to the battlegrounds in Syria—to support the government of Bashar al-Assad in the ongoing civil war—by crossing the Turkish straits area, and whose oil tankers cross Bosphorus on a daily basis. On the other side, there is Turkey, a regional power with direct interest in the Syrian situation, an open opponent of al-Assad's regime and a member of the North Atlantic Treaty Organization (Campbell 2015).

Recent events have catalyzed such opposing forces and have threatened to undermine international stability. The annexation of Crimea (2014) by the Russian Federation, its later military intervention in Syria (2015) to back and maintain the al-Assad regime, and the downing of a Russian Su-24 bombing jet by Turkish air defense systems, have pointed towards growing tensions between the two biggest powers of the Black Sea. These diversions of interest may create a scenario that involves an enhancement of military assets around Bosphorus. In turn, this could have effects over regional stability, given the possibility for Turkish authorities to close passage for Russian vessels.

In order to fulfill this goal, Turkey could try to block this chokepoint with either legal or military means. Legally, its only means to control the passage through the strait would be through the clauses of sanitary control or collision avoidance, always referring to the safety of Istanbul and its population (France 1936)—although both justifications would come with high political suspicion.

Therefore, the militarization of Bosphorus by Turkey constitutes the most secure way of using this maritime chokepoint on its favor—that is, as a part of its own security imperatives—by taking advantage of anti-access/area denial (A2/AD) capabilities. This means that Ankara may rationally considers the indiscriminate passage of war ships through the middle of the country damaging for its national security and integrity. Turkey currently has military superiority over Russia in acting near the Bosphorus area, with a total of 8 Preveze and Gur class submarines with UGM-84 anti-ship missiles, and a numerical advantage in normal surface combat vessels (Kasapoglu 2015). Moreover, its defense assets have been enhanced in 2013 with NATO's provision of Patriot batteries to augment its air defenses and possibly contain aircraft carriers actions through its coastal lines (Campbell 2015).

As for the impacts of this process, there could be serious economic setbacks for Russia, and consequently a disruption of the energy supply in the global market. Turkey's compliance with its responsibilities regarding the freedom of passage are essential for the almost 25 million tons of

Russian oil that are exported from the Black Sea terminals (Sputnik 2015). Furthermore, this transportation blockade would have serious impacts over the European countries in general (Netherlands, Germany, and Italy in particular), since other transportation means—by land pipelines or by the Baltic Sea—are either slower or more expensive (OEC 2016, Rodrigue and Notteboom 2016). While these indiscriminate effects show an aggressive militarization is unlikely in this area, recent Turkish stance and actions may prove it is not impossible.

2.2 HORMUZ

The Strait of Hormuz is a maritime choke point that separates the Arab Peninsula from the Iranian territory, and connects the Persian Gulf and the Gulf of Oman to the Indian Ocean. It is a curvy sea passage that waters the coasts of Oman and the UAE, in the South, and Iran, in the North, with the latter having possession of the strategically positioned Qeshm Island. A Traffic Separation Scheme (TSS) divides the ship transiting in the Strait, whose narrowest point is about 48 kilometer-wide. The TTS consists of two 3.2 km-wide shipping lanes, one for the incomes and one for the outcomes, separated by a 3.2 km-wide buffer zone. Nevertheless, due to its geographic profile, it can still be considered a relatively large chokepoint, with plenty of space for navigation.

Image 4 The Strait of Hormuz and the Persian Gulf region



Source: K. E. Eduljee (2010)

Being currently the main maritime choke point in the world, its strategic importance derives from both economic and geopolitical factors. Economically, Hormuz hosts 26 oil tanker terminals and is the busiest oil passage of the global economy, with a quantity of approximately 17 million barrels crossing it every day in 2013. This amount represents around 30% of all oil transported by seaborne route, 85% of which are destined to Japan, India, South Korea, and China. Moreover, Qatar exported around 3.7 trillion cubic feet of liquefied natural gas (LNG) through the strait in the same year, accounting for more than 30% of the product's global trade (EIA 2014).

Geopolitically, Hormuz is an important piece of broader regional dynamics, headed by the Saudi Arabia/Iran rivalry, although both countries depend on the viability to cross the strait in order to export oil. The two countries currently operate indirectly in other states' political arenas, through proxy groups, forcing a sectarian division in the Middle East. In the choke point matter, however, there is a clearer dispute between the United Arab Emirates—traditional ally of Saudi Arabia—and Iran. This dispute is emulated over the control of three strategically located islands in the Hormuz area: Abu Musa, Great Tunb, and Lesser Tunb. Currently, Iran is sovereign over these pieces of land, but there is still contest among the UAE diplomacy in the matter, under the plea that it could be used by Tehran as a platform to militarize the chokepoint (Shelala II 2014).

For such reasons, it is also a point of growing interests of both traditional and emerging powers nowadays. The United States, as the biggest consumer of oil in the whole global economy, imported around 16% of its total oil supply—around 2.2 million barrels per day—from the Persian Gulf in 2015. Moreover, it has a strategic interest in keeping the passage through Hormuz safe, given it is the only way out for its 5th fleet assets based in Bahrain—whose area of responsibility (AOR) ranges from the Red Sea to the Indian Ocean. China and India, in a similar sense, have been expanding bilateral commercial relations with Iran and other Gulf countries. Alongside, both emerging actors have multibillion-dollar agreements with Iran regarding the exchange of investment, through the development of fields and pipelines for LNG and crude oil supplies (Gresh 2010).

Regarding the legal aspects that determine the freedoms and obligations of transiting through Hormuz, it is important to state that there are no documents treating strictly of this choke point. Thus, the rules under which navigation is allowed are provided by the UNCLOS, being the

freedom of navigation its major principle. In this case, however, neither Iran nor the UAE have ratified the agreement, being solely signatories of the Convention. This means that, although they politically support its frameworks, the treaty has not entered into force for any of them, and they are not bound by its legal determinations.

As for the militarization, like in any case, it could either be executed for contention or liberation purposes. Although very unlikely, due to its high dependency on oil and gas exports, the first type could be put in practice by the Iranian armed forces and its A2/AD capabilities. In 2012, with the establishment of sanctions on the country's economy over its pursuit of nuclear capabilities, the Supreme Leader Ali Khameini threatened to close Ormuz and block all ships from passing. This movement, backed by the deployment of naval and aerial assets to the strait margins and islands, could serve as a strategic dissuasive instrument for Tehran—more as an attempt to shape the international debate on Iran policy than to actually close the waterway. In other words, it serves as another deterrence tool for Tehran to force regional and global powers—namely the United States, Israel and Saudi Arabia—to consider Iranian power in the region (Katzman et al. 2012).

The Iranian navy includes around 18,000 active-duty sailors from its regular forces, as well as another 20.000 from the Islamic Revolutionary Guard Corps Navy (IRGCN). The navy has bases all over the Iranian coast, including a main headquarter in the city of Bandar Abbas. Moreover, the IRGCN has military outposts in islands such as Abu Musa, from where it can conduct patrolling operations. Also from this operation sites, Iran could at first try to disrupt navigation through mine warfare. With its 200 small combat boats, 3 frigates, 3 RH-53D Sea Stallion minelayer helicopters and 2 corvettes, Iran has the ability to deploy around 2.000 sea mines over the passage. This quantity, although not very expressive by historical standards, could cover the area of both sea lanes plus the buffer zone (Talmadge 2008).

Another alternative would be the conduction of non-conventional warfare through the USS *Cole*-style naval terrorism[12], which consists of small attacks and harassments of small war boats near the coast against bigger military boats on port or crossing territorial waters. Iran has a large number of such assets and a big disposal of manpower to conduct these

12 USS *Cole* was an American destroyer boat that suffered a suicide attack while in the port of Aden, in Yemen, in the year of 2000 (Talmadge 2008).

activities. Although weak in its destroying capabilities, since it can only carry small rockets and machine guns, small boats hold a tactical advantage: usually, they are not detected by radar systems (Talmadge 2008).

Ultimately, Iran could count on its conventional warfare land and sea capacities. Iranian forces could attack Arab or North American naval capabilities by launching missile attacks from the mainland on the northern shores of the Persian Gulf. Even the most conservative estimates indicate that Iran probably possesses several hundred anti-ship cruise missiles with some dozens of batteries. These assets are mainly the C-801 and C-802 Saccade missiles, with at least 60 of them stationed at the Qeshm Island, and the Chinese CSS-N missiles, with around 300 of them around Bandar Abbas (Talmadge 2008). The country's mobile coastal missile batteries represent an acknowledged threat for Washington, due to its capacity to create a barrage of missiles that would overwhelm the US Navy (Nazemroaya 2012).

The broader presence of Iran's navy is estimated to be roughly 100 vessels strong, with submarine warfare capabilities. The assets are estimated in around 29 total submersible vessels, with 21 tactical subs and 8 swimmer delivery vehicles, being 3 of them Kilo class submarines with strong attack/anti-submarine weapons. For its naval aviation, Iran has an inventory of around 54 assets, with 18 anti-submarine planes and helicopters, 33 transport planes and helicopters, and 3 mine countermeasure helicopters. Although not extremely well-equipped in quantitative matters, Tehran still has the geostrategic advantage towards the US and Gulf Cooperation Countries on its favor (Shelala II 2014).

Militarization efforts by Iran would not come, however, without a strong response by the United States and its allies in order to guarantee the stability of the Hormuz chokepoint. The US navy is still the strongest military entity of the Persian Gulf, operating from Manama, Bahrain, with its powerful 5th fleet. The fleet has approximately 20 ships, with about 3.000 people ashore and 25.000 afloat. It consists in a Carrier Battle Group—1 Aircraft Carrier, 1 Guided Missile Cruiser (for Air Defense), 1 Destroyer Squadron, Light Airborne Multi-Purpose System focusing on Anti-Submarine and Surface Warfare, and 1–2 Anti-Submarine Destroyers or Frigates—Amphibious Ready Group, Combat Aircraft, and other support ships (Gresh 2010). This massive quantity of assets could be mobilized to navigate in Iranian territorial waters and destroy much of its naval structure, at the cost of transforming Hormuz into a battlefield.

However, given its disengagement strategy and the development of

new technologies that do not require physical presence for monitoring, the United States may continue to safeguard Hormuz through support for local governments' navies. Most of the efforts materialized until now were multilateral operations backed by the US Navy, where Washington phases out its role as the primary security provider, beginning preparations for a regional naval security coordination. In 2001, the United States launched the "Arabian Gauntlet" joint exercise, bringing together eleven nations of the region, with more than 20 ships, to patrol the Strait of Hormuz. The exercise was repeated, with even more partner nations and assets, in 2005 and 2007 (Gresh 2010).

In order to obtain good results from this effort, the US has an extensive task in helping its regional partner's strengthen their military capacities. Middle Eastern countries, especially the Gulf Cooperation Council states—Oman, UAE, Saudi Arabia, Qatar, Bahrain, and Kuwait—have received almost 30% of total United States arms exports between 2009 and 2013 (Rucks 2015). Bahrain, for instance, plans to host an extremely refined anti-missile system to protect oil exploration infrastructure in the peninsula. In terms of capacity, the Gulf Cooperation Council nations have, combined, around 30,000 in manpower, 3 destroyers, 6 frigates, 13 corvettes, and several small patrol boats (Shelala II 2014).

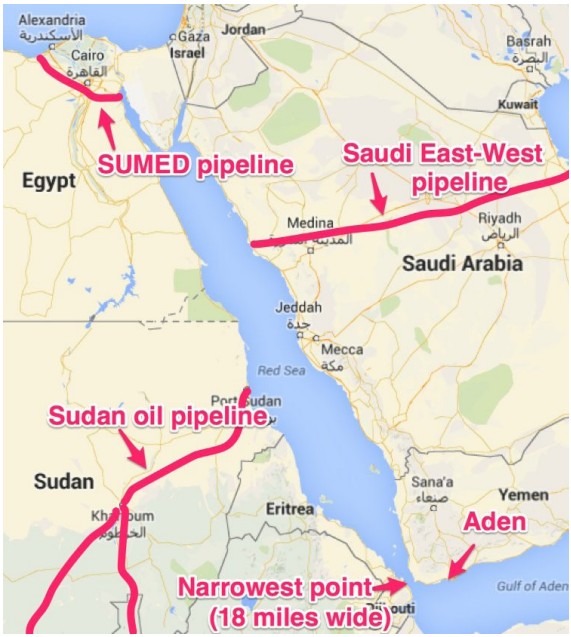
Regardless of the intentions behind it, the militarization of Hormuz would have major impacts for the world energy system and the economy of many countries. The United States and some Arab petro monarchies have been working on projects to bypass the importance of Hormuz and, in the long term, try to diminish its value as a chokepoint. Nevertheless, the strait is still vital for the global distribution of hydrocarbons. While Iraq, Kuwait, Bahrain, and Qatar depend on its stability to avoid the total collapse of their economies, the United States and various Asian countries depend on it to maintain a stable level of energy supply (Rucks 2015).

2.3 BAB-EL-MANDEB

The Strait of Bab-el-Mandeb is the maritime chokepoint that separates the African continent from the Middle East and connects the Red Sea to the Gulf of Aden—and further, the Indian Ocean. The strait is 32 km wide and it is divided by the Island of Perim, forming the Western channel (Dact-el-Mayun), 25.6 km wide, and the Eastern channel (Bab Iskender), 3.2 km wide. Its coastal countries are Yemen, on its Middle Eastern side, and Eritrea and Djibouti, on its African side, with the latter being sovereign over

a group of small islands near the shore called "Seven Brothers". The sea current of the strait flows outwards, in the Western channel, and inwards, in the Eastern channel (Rodrigue 2004).

Image 5 - Bab-el-Mandeb and Regional Pipeline bypasses.



Source: Rosen 2015.

For its strategic importance, it is a passage that, alongside with the Suez Canal, allows ships to transit between the Asian and European continents without having to cross the Cape of Good Hope, in South Africa. Each year, approximately 14.000 ships cross the passage, with an average of 38 per day, accounting for 14% of total global trade (Rodrigue 2004). It is also of major importance for the global energy market, being the world's 4th busiest chokepoint with around 3.8 million barrels of oil and refined petroleum products passing through it every day. In addition, it is the access point for oil tankers to reach the ports of three extremely important oil pipelines in the region: the SUMED pipeline, from Egypt, the Saudi East--West pipeline, from Saudi Arabia, and the Sudan oil pipeline, from Sudan (Rosen 2015).

Its relevance for the international economy makes it a point of sometimes diverging interests, both in regional and global dynamics. Regionally, it translates the long-standing tensions between Arab States, Israel and Iran—through Yemen. The Arab states have the absolute majority of the Red Sea coast, and most of these countries, like Saudi Arabia, Kuwait, Qatar, the UAE, and Bahrain depend heavily on oil exports, accounting for more than 90% of their total economic revenues. Israel, on the other hand, has a coast that does not exceed 7 miles (11.3 km) in the Red Sea, but is extremely vulnerable to the closing of Bab-el-Mandeb as its outlet can be blocked from reaching the Afro-Asian region (Al-Yadoomi 1991). As for Iran, it currently has the opportunity to, through the Houthi forces in Yemen, indirectly use the strait as a weapon to affect other regional powers—mainly Saudi Arabia.

The current situation in Yemen is part of a broader, longstanding, competition between Saudi Arabia and Iran as both aspiring regional powers compete for influence without ever directly confronting each other. It created a suitable scenario for the consolidation of the Tehran–Riyadh modus operandi of supporting domestic political factions as *proxy* forces in defense of their interests. Therefore, the rebel forces' military achievements undermined the previous Arab favorable *status quo* in the country, as they gradually reached the surroundings of Aden. Hence, Iran now benefits from the control of an allied group in Yemen over the Bab-el-Mandeb, and can use this factor as a means of deterrence or bargaining in international politics (Reis, Machry, and Prates 2015).

In a wider perspective, global powers in general, but mainly Western countries and more recently China, have a common interest in the freedom of navigation through this chokepoint, both for its economic and military relevance. Economically, while it is the main route for the crude oil that leaves the Middle East towards industrialized countries in the West, it is also a short route for the huge quantity of Chinese goods that are exported for European markets. Militarily, the United States—with its 5th Naval Fleet, which navigates through the western sector of the Indian Ocean—and France—with its naval forces located in the Reunion Islands area and in Djibouti's Camp Lemonnier—see the strait as an essential passage for its assets (Al-Yadoomi 1991). In the same sense, China's new naval base projects in Djibouti will also require a clear passage for its military ships in the future.

Since there are no specific treaties or agreements governing this particular strait, it is considered within the general frameworks of the UN-

CLOS. Therefore, all states may have the right to transit freely through Bab-el-Mandeb, but not to remain on other countries' territorial waters for a time longer than the required to pass. In the same sense, strait states—namely Djibouti, Yemen and Eritrea[13] —cannot interfere in or complicate the passage of foreign vessels. Even further, these states have the obligation to warn nations with shipments to cross the chokepoint of any danger they might face while trafficking (UN 1982).

Taking such aspects into account, the militarization of Bab-el-Mandeb can be unfolded in, at least, two pressing issues of contemporary international relations: (i) the Somali piracy in the Horn of Africa and Gulf of Aden; and (ii) the ongoing Yemen Civil War. The fall of Siad Barre's dictatorship in Somalia in the 1990's led to the complete collapse of state institutions and widespread poverty among its population. From this context of complete instability, armed groups started a succession of attacks to boats and vessels that soon grew to form a complex and well-structured criminal activity. Thus, Somali pirates began to represent a real threat to international security and commerce, as every year boats crossing the Horn of Africa are attacked or hijacked by armed robbers (Maouche 2011).

Being non-state actors of international relations, pirates represent a diffuse and uncontrolled threat to all sovereign nations' maritime routes. Specifically in the Gulf of Aden area, as a crossroad for all continents' commerce, incidents have already gone from the hijack of a United States-flagged cargo ship carrying aid, to the hijack of a Saudi supertanker carrying US$ 100 million worth of oil. This phenomenon significantly raises the costs of maritime trade activities by either forcing route change towards the South African region, or raising the insurance prices over the ships and its cargo (Amr and Noor 2009).

Under this imminent threat and after a peak on piracy attacks frequency, in 2008, the United Nations Security Council passed Resolution 1851. The document calls on states and organizations that have the capacities to do so, to actively participate in combating and defeating piracy and armed robbery off Somalia's coast by deploying naval vessels and military aircraft. As foreign military ships can now patrol Somali waters and serve as a deterrence force, the European Union started Operation Atlanta and currently has frigates, patrol vessels, and reconnaissance aircrafts monitoring the region. Also, NATO launched Operation Ocean Shield by deploying combat frigates, destroyers, and aircraft carriers (Amr and Noor 2009, Osei-Tutu

13 Eritrea is not a signatory of the Convention.

2015).

The situation in Yemen also poses a real threat for the freedom of navigation in the Bab-el-Mandeb area. The country has serious political and religious divisions that create a fertile ground for political extremism, terrorism, and sectarian struggles, which led to a civil war situation. In 2015, Houthi rebel forces overthrew Abd Mansur Hadi, a Sunni-background president elected in 2012, and quickly took control of the country, now supposedly acting as proxies for the Iranian government—as explained above. This new official authority could allow Iran to deploy naval and air forces to Yemen and its islands in the Red Sea/Gulf of Aden area, and potentially disrupt the navigation through this sea lane (Cordesman 2016).

The Saudi government, alongside with other Arab countries in the region, feels directly threatened by the growth of Iranian influence in the Red Sea. Saudi Arabia formed a coalition with more than 10 countries—including the petro monarchies[14], Egypt, and Sudan—to protect the resistance forces of Hadi's government. This was a major military effort to preserve the free access for the three most important oil pipelines of the Red Sea, and indirectly maintain the oil tankers access to the Suez Canal and the Mediterranean (Cordesman 2016). Thus, it could lead to an eventual naval and air forces deployment in the Red Sea by Arab states to protect the passage in Bab-el-Mandeb, but at the same time deteriorating navigation conditions for commercial and civilian ships.

The eventual control of the chokepoint area by Houthi forces would also spark a reaction by the United States and its armed forces, mainly the US Navy. Washington had already demonstrated its interest in using the Socotra archipelago, which belongs to Yemen, as a platform for the 5th Fleet and for the US Central Command (CENTCOM) operations in the region. With the pretext of combating Al-Qaeda's actions in the Arab Peninsula and the Horn of Africa, General David Patraeus—commander of the US CENTCOM—stated the possibility to use Socotra's aerial and harbor facilities. This could lead to an even broader process of militarization of the Indian Ocean, connecting with the already existing Diego Garcia base near the Maldives (Chossudovsky 2010).

In this sense, the militarization process itself can have two opposing objectives. On one side, it can be executed with aims of complicating the passage through the chokepoint, and further damaging those countries whose economies depend on it. Yemen, through its Iranian supported for-

14 Bahrain, Kuwait, Qatar, and the United Arab Emirates

ces, could easily deploy sea mines in Dact-el-Mayun or Bab Iskender, or use small patrol boats to harass and interdict the passage of big oil tankers. In addition, Iran could also provide the Houthis with its anti-ship ground-based missiles Noor and Ghader in order to sink ships that approach the Yemeni coast, as was the case of three Saudi-led coalition vessels that were sunk in 2015 (Binnie 2015, Ryan 2015). On the other side, the United States could mobilize its aircraft carriers from the 5th, 6th, or 7th fleet towards the Red Sea, taking its combat planes and guided missiles, in an effort to maintain stability and the free flow of commerce across the strait (Ryan 2015).

The initial effect of troubling the passage would be a disruption in the shipment of oil that leaves the Persian Gulf and crosses Bab-el-Mandeb. Although it could be bypassed by the use of the East-West pipeline in Saudi Arabia, it can carry only 75% of the total oil transported through the strait. Thus, 25% of the shipments would have to cross the Cape of Good Hope, expressively elevating operational costs. With it, both the importers and exporters of oil, namely the Western countries and its Arab commercial partners like Saudi Arabia and Egypt, would have its economies damaged in some measure. Moreover, depending on the degree of military deployment, conventional traffic could be completely intricate in this passage, making both European and Asian markets suffer with lower supplies (Cordesman 2011).

On one side, Bab-el-Mandeb is a key part of the power dispute between the aspiring regional hegemonies and their rivalry—translated by the current situation in Yemen. On the other, it represents an opportunity for cooperation, as every nation—especially the United States, France, Great Britain and now China—is somehow threatened by the irregular menace posed by piracy.

2.4 MALACCA

The international Strait of Malacca connects the Indian and the Pacific Ocean (South China Sea), and the border countries are Malaysia, Indonesia and Singapore. It is about 900 km long, 70–250 km wide, and 25 m depth. It is known for being full of reefs, which implicates in different depths and widths: some parts can be shallow and narrow, complicating the traffic of larger vessels and raising the chances of accidents, grounding and oil spills (EIA 2014, Fukai, Kuma, and Tabira 2010). The Malaccamax is the biggest size of ship that crosses the strait and its size is near VLCC's,

reaching 300 DWT (Fukai, Kuma, and Tabira 2010, Graham 2015). The traffic of vessels accounts for approximately 250 per day, composed mainly by tankers and container ships (Graham 2015).

The international Strait of Malacca is under the general laws of the UNCLOS. In this sense, the right of transit passage must be preserved and the states bordering the Strait are responsible for ensuring it. Singapore, Malaysia and Indonesia, therefore, agreed in a Traffic Separation Scheme (TSS), to avoid collisions and possible environmental accidents (Graham 2015). The Strait has also a Cooperative Mechanism, established in 2007, aimed to collect funds from the user and bordering States to navigation aid (Graham 2015). The main contributor of this effort is Japan, but China, Greece, South Korea, Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Bahrain foment the fund as well. The responsibility and ownership of the fund is of Malaysia, Singapore and Indonesia (Graham 2015). This mechanism is an example of a reliable management of a vital choke point for global economy (Emmerson and Stevens 2012)

Historically, Malacca is a very important passage of the main maritime commercial routes: from the Portuguese navigators in the XVI century to the British Empire in the XIX century, it has been an object of dispute. Nowadays its importance remains alive, with the tremendous increase of world commerce involving Asia since the last decades of the past century (Rodrigue 2004). The Strait of Malacca is the actual shortest sea route between the countries in the Middle East—energy suppliers such as Iran and Qatar—and growing Asian markets—energy consumers such as China, Japan, South Korea, Indonesia, Singapore and Taiwan (EIA 2014, Graham 2015). According to EIA (2014), in 2013, 15.2 million oil barrels per day passed through it, mostly (about 90%) composed by crude oil, and only about 10% of petroleum products. The Strait is also important for the gas transport from Persian Gulf and African suppliers to mainly Japan and South Korea (EIA 2014). The recent greater importance of the Strait is mainly due to the Chinese growing economy that demands high rates of energy supply and raw materials on the whole (Graham 2015, Rodrigue 2004).

Even though China is diversifying its energy suppliers it is still dependent on the maritime routes and straits. According to Graham (2015, 20) "about 80 per cent of China's oil imports flow through the Indian Ocean; half are sourced from the Middle East, with the remainder shipped from Africa". China is also the biggest world oil importer and its demand is expected to grow accordingly with its economy. Japan, South Korea and

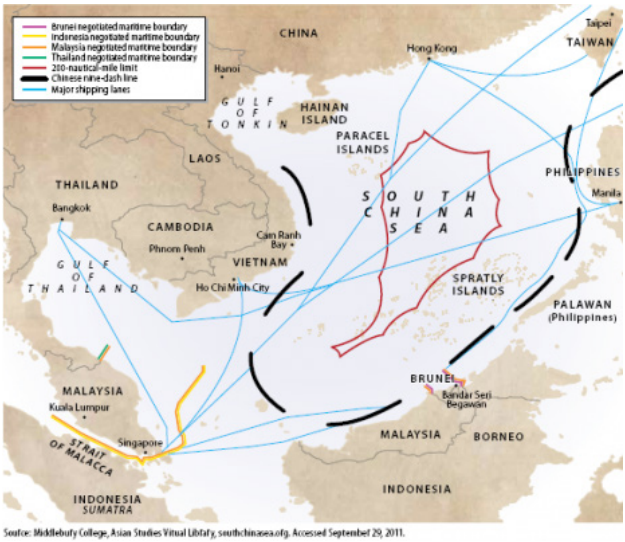
Taiwan are countries that suffer with lack of natural resources, which also imply on high rates of dependence on gas and oil imports, mainly from Middle East. Since the nuclear accident of Fukushima, in 2011, Japan is more reliant on fossil fuels: about 93% of the energy consumption is of petroleum, coal and natural gas and virtually all is imported (EIA 2015a). South Korea, in its turn, imports 97% of the total energy consumed internally, being most of it fossil fuels—their consumption account for 80% of the total (EIA 2015b). Asian markets as a whole, account for 70% of total global imports of natural gas. These entire exports and imports flow through the Strait of Malacca (Graham 2015).

It is also important to understand the Strait of Malacca as a maritime connection with the South China Sea. There are two group of islands in this Sea, the Paracels and the Spratly, which are both object of dispute amongst several countries in the region, including China, Vietnam, Malaysia, Indonesia, Brunei and the Philippines. These countries claim part or even all the islands, as well as the surrounding waters, vindicating its claims on historical use or occupation. Such region is believed to contain natural resources such as gas and oil, which are vital to the economic development of Asian countries. These disputes are part of the regional geopolitical dynamics, which include also the regional dispute between India and China, the Chinese growth threatening the Southeast Asia countries, the US balancing against China—including its alignment with Japan and India—and others (Buzan 2012). Both the developments of the disputes and of the geopolitical framework of the region may impact on the Sea Lines of Communication and also in the choke points (the Malacca Strait) (Peele 1997, Rodrigue 2004).

Regarding the current security concerns, piracy and sea robbery are amongst the main maritime security issues in Malacca Strait and in Southeast Asia in general. Although they were more frequent and violent about a decade ago, the thefts and hijackings are still a risk in the region. The tankers account for one quarter of the reported incidents, being the smaller ones the most vulnerable. To combat maritime piracy and robbery, the three bordering countries created the Malacca Strait Patrols (MSP), in 2004, which increases military presence in the Strait. However, there are great difficulties on joint operations and intelligence sharing due to the lack of confidence amongst the States—mainly Indonesia and Malaysia, which have conflicting claims over parts of the Strait. Finally, the risks of maritime terrorism are also real: the explosion of a tanker blocking the Strait is a possibility and a factor of concern (Graham 2015).

Another risk of militarization for the region is related to the disputes over the South China Sea, explained above (Graham 2015, Noer and Gregory 1996). First, regarding the Spratly Islands, the claimant states are China, Malaysia, Taiwan, Philippines and Vietnam, which also maintain military bases in the region. According to Noer and Gregory (1996, 31), "conflict over the Spratlys could spill over into the north–south sea lanes of the South China Sea, particularly if China and Vietnam were the protagonists". The other group of islands is the Paracels, closer to Vietnam, which are controlled by China since the 1970's, but are claimed by Vietnam and Taiwan. Finally, it is worth noticing that the whole South China Sea is claimed by China as its EEZ, including the two groups of Islands mentioned (Sjaastad, 2007). The image below shows the two groups of islands, the Chinese claim and also the geographical proximity with the Malacca Strait and the SLOCs related. In sum, a military conflict involving any of these archipelagos would cause several damages for the maritime flow in the Asian SLOCs and a greater militarization of Malacca—because of its huge economical relevance.

Image 6 - SLOCs and disputed islands in Asia.



Source: Middlebury College

The way that most countries responded in the last years to the ma-

ritime and territorial disputes was by means of raising their military expenditure, aiming to modernize mainly the naval and air forces (IISS 2016). From 2014 to 2015, the Asian countries as a whole raised their defense spending on 5,6%, mainly for the purpose of modernization and new acquisitions—China, for example, announced 10,1% increase, while Singapore 5,7% (IISS 2016). According to Graham (2015, 26), "regional arsenals had unquestionably increased the military capability available for disrupting the flow of seaborne commerce, energy shipments included". Procurements for the naval forces, for example, are mostly on frigates and patrol vessels (IISS 2016). This process has raised concerns and questionings, since several incidents happened at sea between Asian States, and also with extra-regional powers, regarding the disputed areas (Prabhakar 2007). The most recent example is the incident in October of 2015 when the USS *Lassen* Destroyer entered the territorial waters of two Chinese claimed islands on the South China Sea. This episode led to a Chinese response affirming that the country would not tolerate a second occurrence (IISS 2016).

Furthermore, it is important to consider not only the numbers of military expenditures, but also the actual capacities of the countries. In this regard, the most important capabilities are those related to Anti-Access/Area Denial (A2/AD). The country with greater A2/AD capacities is China: it has been modernizing its defensive military systems of weapons, mainly on naval forces, based on a complex net of systems that complement each other, from maritime mines to anti-satellite missiles. One of the most important systems developed is the anti-ship ballistic missile DF-21D, with range from 1500km to 2000km (Stratfor 2015). The country is also producing an intermediate-range ballistic missile (IRBM), DF-26, with range around 3000km, both able to destroy naval targets (Stratfor 2015). Even though the Chinese territory is not near the Malacca Strait, such A2/AD capability could reach the Strait and the SLOCs linked to it. For China, these capacities are related to the idea of conventional deterrence: they are a defensive response to avoid military coercion—raising the costs of an attack against its territory—from relatively better-equipped countries. From the perspective of Western "seapowers", it only generates more insecurity in Asia, which is liable for retaliation. This entire dynamic explains the importance of China and other global powers in the process of the militarization of Malacca.

The countries directly bordering the Strait, namely Indonesia, Malaysia and Singapore, have also increased their defense budgets, focusing mainly on naval power (IISS 2016). Indonesia has nowadays the East (Surabaya)

and West (Jakarta) Fleets, with eleven frigates, twenty-one corvettes and around sixty anti-ship missiles, mainly Exocett type (range from 70 km to 180 km). Malaysia, in its turn, has a fleet of ten frigates and thirty-seven patrol and coastal combatants (four corvettes amongst them). The amount of Malaysia's anti-ship missiles is around thirty-four, also mainly composed by Exocett. Finally, Singapore is considered the best-equipped country in the Southeast Asia region: it has six frigates, six corvettes and sixteen Anti--Ship Missiles, basically Harpoons (range above 130 km) (IISS 2016). This current situation can be seen in light of the debate regarding conventional deterrence and minor powers of the "rimland". The three countries find themselves in a though position between huge "seapowers" and the Chinese growing economy, with an increasing flow of vessels per day near their territory. The three countries capacities are not equal to China's, but their proximity to the Strait raises their importance in the discussion over the process of militarization of the area.

Finally, it is important to consider that the impacts of blocking Malacca are huge for global trade and economy: (i) approximately half of the world's vessels would need to take different routes through the Lombok or Sunda Straits (the only two close viable alternative routes); (ii) reroute would cause delays and rise shipping costs, resulting in higher energy prices for the consumer countries (EIA 2014). Regarding the traffic of military forces and supplies, impeding passage through Malacca would mean delays on deploy of forces, ammunitions, fuel and other supplies, while at the same time would upgrade the costs and risks of transport[15] (Peele 1997). In sum, the Strait is vital for global economy in times of war and peace and the current process of militarization of the South China Sea, along with the growth of naval capacities by Asian countries, could impact on Malacca, meaning great risks to the normal flow through the SLOCs.

3 PREVIOUS INTERNATIONAL ACTIONS

Given that the characteristics and importance of each strait and chokepoint were already exposed, it is necessary to analyze how the International Law views these cases. Due to the lack of specific legislations for

15 Peele (1997, 14) gives an estimate of the impacts of closing the Strait of Malacca for military naval forces: "[...] a battle group transiting from [...] Japan to Bahrain would have to reroute around Australia. Assuming a steady 15-knot pace, the six-ship battle group (all consuming conventional fuel) would require an additional 15 days to transit an additional 5.800 nautical miles. Additional fuel cost would be approximately $7.0 million".

the straits about military and navigation aspects, where the Turkish Straits are an exception, the most used legislation over the next cases is the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) regarding the Law of Sea in a general manner. Thus, in this section, it will be explained how the UNCLOS is applied and which are the regional disputes regarding each of these straits.

3.1 TURKISH STRAITS (BOSPHORUS AND DARDANELLES)

The international legislation in force regarding the Turkish Straits is the Montreux Convention Regarding the Regime of the Straits, signed in July 20, 1936, in Switzerland. Since the 19th century, the so-called "Turkish Straits Question" has been a central aspect in the European international relations, mostly about the access and the militarization of the Mediterranean and Black Sea. Before the Montreux Convention, two previous treaties are worth-mentioning: the Treaty of Unkiar Skelessi (1833) and the London Straits Convention (1841), both of which reflect the British–Russian rivalry and the question of the access for Russian warships to the Mediterranean. The Montreux Convention, by its part, was signed in a context of Fascists governments in Italy and Germany, when the Mediterranean was getting progressively militarized. In that scenario, Turkey would be a strategic ally in a potential world war against the Axis states. Therefore, it was essential to preserve the integrity and security of Turkey in face of Axis' movements in the region, the reason why the great powers signed the Montreux Convention, in 1936.

The Montreux Convention states in its first and main article the *"principle of freedom of transit and navigation by sea in the Straits"* (Montreux 1936, 2), mostly in time of peace. Otherwise, in times of war, Turkey has the right to close the Straits for enemy vessels. In the case of war where Turkey is a belligerent, according to Article 20, *"the passage of warships shall be left entirely to the discretion of the Turkish Government"* (Montreux 1936, 4). It also states that non-Black Sea states naval forces shall not exceed 45.000 tons (and 15.000 each vessel), while Black Sea states have no limit of this kind. However, in both category of countries, it is mandatory the previous notification to the Turkish Government that include *"the destination, name, type and number of the vessels, as also the date of entry for the outward passage and, if necessary, for the return journey",* which demonstrates the direct Turkish control over the passage (Montreux 1936, 4). Moreover, it is important to say, *"[v]essels of war belonging to non-Black*

Sea Powers shall not remain in the Black Sea more than twenty-one days, whatever be the object of their presence there" (Montreux 1936, 6).

Therefore, the Montreux Convention allowed Turkey to remilitarize the Straits, enabling it to control the passage throughout the Straits of Bosphorus and Dardanelles. If, on the one hand, the Convention assured the naval predominance of the Soviet Navy in the Black Sea (as it did not prescribe any limit to their presence), on the other it limited the Soviet access to the Mediterranean Sea, which was seen as a British sphere of influence. When the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) entered into force in 1994, Turkey denied signing it, remaining in force the Montreux Convention concerning the Turkish Straits and the Turkish sovereignty over the Straits.

3.2 STRAIT OF BAB-EL-MANDEB

Due to the lack of any previous and specific legislation about the Bab-el-Mandeb, nowadays this strait is regulated by the general terms from the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), which, as already viewed, is responsible for the regulation of the world seas. This lack of specific legislation can create regional problems among the countries from the region, bearing in mind the strategic importance of the Strait of Bab-el-Mandeb.

As well as with other strategic straits and chokepoints, there are divergences among the coastal states about the doctrine applied: the transit passage or the innocent passage. In the first case, the coastal states have no national rights to close the strait, being obliged to grant the freedom of navigation to all vessels, whilst in the second, the state have more rights and national prerogatives over the strait (United Nations 1982). Due to this juridical situation, Yemen recognizes its national sovereignty over the Bab-el-Mandeb, being granted the free navigation only to merchant ships and aircrafts; but *"nuclear-powered craft, as well as warships and warplanes in general, must obtain the prior agreement of the Yemen"* (Yemen Arab Republic 1982) to pass thought Yemini territorial waters. Thus, this position frames the strait from Yemen's perspective as an innocent passage. Djibouti has the same position about the Bab-el-Mandeb's status (Smith 1986).

This statement conflicts with positions of other states, most of them extra regional powers as the United States. The American position about the Bab-el-Mandeb is that Yemen *"may not legally condition the exercise of*

the right of transit passage through or over an international strait, such as Bab-el-Mandeb, upon obtaining prior permission" (United States Department of State 1992, 69). This statement is based that *"[t]ransit passages is a right that may be exercised by ships of all nations, regardless of type or means of propulsion, as well as by aircraft, both state and civil"* (United States Department of State 1992, 69). Due to its strategic importance as the shorter access between the West and the East, and the flow of Gulf oil that passes through it, the Red Sea and the Bab-el-Mandeb have been increasingly militarized by regional and extra regional states directly involved in the region.

3.3 MALACCA AND SINGAPORE STRAITS

The Straits of Malacca and Singapore have been used over the last centuries as an important passage for vessels of both categories, commercial and also military. Given the great flux of commercial and raw products that pass through Malacca, the international community decided to regulate its status in accordance with the UNCLOS. Doing so, the Straits of Malacca and Singapore are framed in the special regime called transit passage.

First of all, according to Article 37, straits framed as Transit Passage are *"straits which are used for international navigation between one part of the high seas or an exclusive economic zone and another part of the high seas or an exclusive economic zone"* (United Nations 1982, 30). The Straits of Malacca and Singapore satisfy this condition because they connect one part of the high seas, the Indian Ocean, with another part of the high seas, the South China Sea, being used for international navigation along the centuries. An important aspect of this, according to the Article 38(2), is the exercise of the freedom of navigation and over flight, but *"solely for the purpose of continuous and expeditious transit of the strait"* (United Nations 1982, 31), which means that no vessel can stop in this passage nor cease the navigation flux, being denied the right of freedom of navigation. However, the strait states still have sovereignty over its territorial waters, being able to regulate and formulate laws about the passage, and may cooperate with others coastal states for the maintenance of the transit passage and the safety of navigation.

Regarding specific security and defense aspects, the regime called innocent passage can be applied to these two straits, relating to the passage of war vessels and submarines. According to the Article 19, it is an innocent

passage when the activity do not present *"any threat or use of force against the sovereignty, territorial integrity or political independence of the coastal State, or in any other manner in violation of the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations"* (United Nations 1982, 25). It is very important to put this in the context of the strategic importance of Malacca as a vital chokepoint for the security dynamics of Asia, bearing in mind the passage of war vessels from regional States—like China and Vietnam—as well as extra regional—such as the US 7th Fleet.

3.4 STRAIT OF HORMUZ

As an crucial strait for the passage of oil and commerce, the Strait of Hormuz is always a troublesome question in the Persian Gulf region. The Iranian threats of closing Hormuz have been generating constant tensions between this country and Oman, and other countries from outside the region.

In relation to the international law about Hormuz's status, there is no treaty or convention that specifically regulates this strait. According to the legislation of 12-mile of national territorial seas, the area where most of the vessels pass through is within the territorial sea of Oman. Thus, the central document that can be used for the questions surrounding the Strait of Hormuz is the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), serving as an instrument for the regional and extra regional states, mostly Iran and United States, to pursue its strategic objectives. The conflicting matter is how Hormuz can be defined in terms of international doctrine: transit passage or innocent passage? In the first case, neither Iran nor Oman have the right to hamper the passage through the Strait, according to Articles 37-44 of UNCLOS of freedom of navigation; in the second case, the coastal states have the right to limit and block, if necessary, the passage through the strait (United Nations 1982).

The real problem is that neither Iran nor the United States, the two most influent States in Hormuz, ratified the UNCLOS in 1982. Unlike the United States that did not sign nor ratified the UNCLOS, Iran signed that Convention, but refused to ratify it years later. Therefore, although many states believe that freedom of navigation and passage are customary international law—like the United States (United States Department of State 1992)—Iran does not consider itself bound by international treaties like the UNCLOS, being independent over the Strait of Hormuz (Islamist Republic of Iran 1982). Thus, Iran considers legitimate its threats to close Hormuz

because it is also part of Iranian territorial waters.

4 BLOC POSITIONS

The **United States of America** is not a signatory of the United Nations Convention on the Law of Sea (UNCLOS) ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016). Nevertheless, it agrees with the general clause for the determination of free passage through international straits. This posture is motivated by a central imperative of its hegemonic status: the "command of the commons". It requires that the United States have free access to every area of the sea, space and cyberspace. Moreover, this concept converges with the country's extreme dependence on the normal flow of global goods and its necessity to have open channels for military transport, determining its position against the militarization of international stratis and maritime chokepoints (Posen 2003).

The **United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland** is one of the country-parties of the UNCLOS. The United Kingdom, then, supports the principle of the freedom of the seas; so, the general and deregulated militarization of straits and choke points would be disturbing to the British interests. The country has a historical background of military action that depends of straits and maritime chokepoints, and still has this great capacity of power projection due to its military bases and other facilities around the world—which are located at: Ascension Islands, Belize, Brunei, Canada, Cyprus, Diego Garcia, Falkland Islands, Germany, Gibraltar, Kenya, Qatar and Singapore. It is important to notice that some of these facilities are located in territories close to straits and chokepoints, like the British bases in Cyprus, Gibraltar and Singapore—the latter composed by one major naval base in Sembawang, close to the Malacca Strait (Rogers and Simón 2009).

The **French Republic** is a signatory of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016) and composes the Western European and Other States Group (WEOG) and European Union (EU) political groups in the UN. The country supports the principle of freedom of the seas, since it has interests in maintaining presence in seas outside of Europe. Just as the United Kingdom, France is also a state with great power projection capabilities due to its large navy and military facilities abroad. These facilities include military bases located near straits and maritime chokepoints, such as the Abu Dhabi Base, a French Naval Air Station based in the United Arab Emi-

rates, which represents the nation's interests in being close to oil sources and potential markets for the French defense industry (Cody 2009). France also has military facilities located at the Djibouti International Airport, in the town of Ambouli, which include: a Foreign Legion Brigade, an Overseas Interarms Regiment, a French Air Force base, a Fighters Squadron and a Transport Squadron. The French Armed Forces are present in Lebanon, near the Suez Canal, through the United Nations Interim Force (UNIFIL) (Cody 2009).

Italy, as a member of both NATO and the European Union, has a similar position closer to those countries', meaning that it defends free and safe passage for the main international straits and chokepoints. The country's trade is more restricted to Europe itself, but it also includes, in a significant amount, Asian countries, mainly as import origins (OEC 2014a). Therefore, the chokepoints of greater concern for Italy are Bab-el-Mandeb and Malacca, the path to Asian markets. The entire EU is represented as a party in the UNCLOS Treaty on the Law of the Sea, which means Italy is a party itself ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016).

Despite of being a country with a restricted access to sea, **Germany** has a huge economy: it is the world's 3rd importer and exporter. The main destinations of the exports include: Europe itself, United States and China. On the other hand, the main imports origins are Netherlnads and, once more, China (OEC 2014b). The significant commerce with Asia implies in dependence on certain maritime international routes, which makes Germany concerned on the maintenance of the free and safe passage through two important choke points, Bab-el-Mandeb and Malacca. It is important to highlight that the country is being attentive to new possibilities of Arctic routes, brought up by the recent melting of the ice cap. Germany is also a member of NATO and European Union, which implies, very often, in colective positions regarding this topic. The entire EU, as already stated, is represented as a party in the UNCLOS Treaty on the Law of the Sea ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016). Finally, the country attended the Montreux Convention (1936), being an important part on the discussions over the Turkish Straits and the Black Sea.

The **Netherlands** is a central country regarding the refinery, storage and transport of oil and gas throughout Europe and even abroad (EIA 2015c). The country exports are mainly composed by refined petroleum for European countries like Germany, Belgium and the United Kingdom (OEC 2014c). Since the Netherlands itself is not a big producer of oil, it is dependent on several maritime routes for the importation of such products. The

country is a signatory of UNCLOS and defends free passage through international straits and choke points ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016). The Netherlands is also an important member of the European Union and the NATO, which implicates on similar positions considering such matter.

Another member of the NATO and the European Union is **Bulgaria**, a Balkan country that borders Turkey, Greece, Macedonia, Serbia, Romania and also the Black Sea—very close to the Strait of Bosphorus and to the recently installed missile facilities in Deveselu, Romania. The country is a signatory of UNCLOS ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016) and also of the Montreaux Convention, which demonstrates its concern over the Turkish Straits and the free passage through them. Differently from the other coastal countries of the Black Sea, as Turkey and Romania, Bulgaria is concerned over the militarization of the Sea, because of the negative impacts it may cause on its tourism economy. Therefore, Bulgaria has expressed itself against a greater militarization by the NATO in the Black Sea (Krasimirov 2016).

Considering the chokepoints and international straits worldwide, the **Russian Federation** has closer maritime conections with one in specific: the Bosphorus Straits. Two events are related to this: the Ukrainian Crisis and the Syrian Civil War. Since the reintegration of Crimea to Russian territory (March 2014) and the military support to Assad's government (September 2015), the Russian Naval Fleet has been actively present in the Black Sea and East Mediterranean Sea (Pejic 2016). This situation created tensions mainly with Turkey and resulted in threats and even actual attacks by Ankara to Russian Forces, as the shooting of a Russian Su-24 in Syria by Turkish forces showed in November 2015 (BBC News 2016). This region is strategically important for Moscow: the Turkish Straits provide an exit for warm-waters Seas to the Russian Fleet and the access to Naval and Air Bases in the East Mediterranean (Pejic 2016). The country is also a party of UNCLOS III (1982) ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016) and the Montreux Convention (1936), being aligned with other countries that defend total free passage through international straits and choke points and condemns the abusive use of force by strait states. Recently, Russia dedicates increasing attention to the openning of new routes and straits in the Arctic Ocean. The melting of ice in the North Pole will open commercial routes in a future not so distant, bringing new elements to the discussion on international Straits (Klimenko 2016).

Ukraine has a strategic position in the Black Sea, being an important

country in the issue of militarization of straits and chokepoints. As a result of the internal crisis the country is living since November 2013, it has lost the *de facto* jurisdiction over the Crimean Peninsula, a vital region for the country's presence in the Black Sea. The Russian jurisdiction over Crimea, however not recognized by Ukraine and other countries, guarantees for Moscow a military base on the Black Sea, strengthening its presence in the region ("Ukraine: Timeline Of Events" 2016). In the Ukrainian understanding, this illegitimate action of Moscow justifies international counter actions to avoid a greater Russian expansionism and militarization in the region. Therefore, any precautionary measures (inspections, early warning obligations, missile deployments) regarding navigation through the Black Sea and the Turkish Straits—the exit route of the Black Sea—are supported by Ukraine.

Romania is one of the countries that border the Black Sea, and, therefore, has closer ties with the two straits linked to it: the Turkish Straits. Romania is a member of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and has recently (May 2016) received missiles and other military facilities in one of its Air Bases, Deveselu. These installations are part of the National Missile Defense of the United States of America, in partnership with NATO, and have range of aproximatelly 700km, reaching the Turkish Straits and even beyond ("Romanian And US Officials Inaugurate At Deveselu Location To Deploy Antimissile System" 2016). The country is also a member of the European Union and, thus, a party on UNCLOS III (1982) ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016). As a nation bordering the Black Sea, Romania is a party in the Convention of Montreux (1936), such as Turkey and Russia, which demonstrates previous experience on the matter of maritime, and especially strait, regulation.

Kazakhstan is a great exporter of hydrocarbons, mainly crude petroleum, which the country exports to China and European countries. For that reason, it is dependent on both the Caspian and the Black Sea—hence, on the Turkish Straits: the first for e extraction sites of oil and gas and the second for transport and commerce. As a landlocked country, Kazakhstan depends on oil pipelines to reach the Black Sea ports: about a third of Kasakh oil exports are made through the Caspian Pipeline Consortium, which arrive in Novorossiysk Russian port and follows through Bosphorus to global market (EIA 2015d, Caspian Pipeline Consortium 2016). The country is a major oil producer amongst the former Soviet republics: it ranks in second, just behind of Moscow (EIA 2015d). The country is not a party of UNCLOS Treaty ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016),

but it is a member of the Eurasian Economic Union and of the Shanghai Cooperation Organisation, both alongside Russia.

Turkmenistan is not a signatory of the UNCLOS, making it a State not bound by the legal determinations of the treaty. However, the country has direct interest in the safe passage through maritime chokepoints—especially the Bosphorus Strait. This interest is a consequence of this Strait's characteristic as an export route for the oil and gas extracted from Turkmenistan's sea shelf in the Caspian Sea. Therefore, it aligns with Russian defense for the demilitarization and free passage in the Turkish starits area (Komiss and Huntzinger 2011).

The **Republic of Turkey** is not a signatory of the UNCLOS as well. This means the Turkish government has no responsibilities to follow the legal determinations of this treaty. Instead, it manages the passage through Bosphorus with the prerogatives from the Montreux Convention, which enables the closure of the straits during wartimes (Montreux 1936). This legal structure can be interpreted by Turkey in order to be used as margin for a militarization proccess to threaten the free entry and exit of the Black Sea. Thus, Turkey is generally skeptical about a 'universal right of free navigation' due to the fragilities it could bring to Turkish assurance of national sovereignty and security, and the annulment of its capacity to use the strait as a political weapon (Montreux 1936, Campbell 2015).

Since the beginning of the internal instabilities in **Syria**, in 2011, the country is living a long civil war, involving several actors and different interests—both internal and external. The most recent impacting event is the Russian Federation military support to the Syrian government of Bashar al-Assad, since September 2015, having in mind the growth of the terrorist organization known as the "Islamic State" (ISIS). Since the military presence of the Russians, Turkey had also expanded its military operations in Syrian soil, which caused several tensions with Moscow, mainly regarding the Turkish Straits (Russia Today 2016). For Russia, the free passage through these Straits is important for the military operations of support to the Syrian government (Wesolowsky 2016). For this reason, is also important to Bashar al-Assad to maintain these routes opened, since the principal aid for its government depends on them. Therefore, Syria sustains a position to avoid unilateral actions of some countries to block or to militarize these Straits, even though it is not a party to the UNCLOS Treaty ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016).

The **Islamic Republic of Iran** borders the world's most relevant chokepoint, the Strait of Hormuz, passage for oil and gas tankers in direc-

tion to the growing Asian markets and the European countries. Iran has already used tough rhetoric regarding the Strait, threatening its closing when some country abused of its right to free passage (Johnson 2016). Although the country has recently signed an agreement with the United States regarding its nuclear capacities, both countries still have some misunderstandings. Iran feels frequently threatened by the US–NATO expressive military presence near Iranian territory and the Strait of Hormuz (e.g. invasions in Afghanistan and Iraq, Turkey as NATO member, deployment of missiles in Romania, etc). Hence, Iran characterizes its own acts as defensive, meaning that every Tehran's action regarding the Strait is actually a response to a previous Western affront (Piven 2012). For this reason, considering the militarization of the Strait of Hormuz, the country sustains that its main cause is related to West international practices. It is important to have in mind that the country is not a party to the UNCLOS III Treaty, as it is a signatory but did not ratify it ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016).

The **Kingdom of Saudi Arabia** is a signatory and a party of the UNCLOS. Hence, the country agrees with the determination of free navigation through international straits and maritime chokepoints. This political position is determined by national economic needs, since the country is extremely dependent on oil exports and, therefore, on the safe passage of oil tankers. Thus, the Saudis have real concerns regarding the potential militarization of both Hormuz and Bab-el-Mandeb. The Kingdom deeply condemns any kind of threat or real obstruction of passage through this maritime chokepoints, especially those coming from Iran or Iranian-sponsored actors in the region, being an advocate of the demilitarization of international straits (Talmadge 2008).

The **Kingdom of Bahrain** is also a signatory and party of the UNCLOS. Siding with Saudi Arabia, it defends the freedom of navigation through international straits—specially through the Strait of Hormuz. This is mainly determined by the country's economic and military interests. It has direct interest in the maintenance of safe passage both for the safety of its oil exports and for the safety of the United States 5th fleet vessels, for which Bahrain serves as a host/base country (Shelala II 2014).

While the **State of Kuwait** is a party of the UNCLOS, the **United Arab Emirates** is just a signatory of the document. Both of them agree, however, on the need to maintain a safe passage through maritime chokepoints—mainly the strait of Hormuz. They are both oil-exporting countries whose revenues depend heavily on their participation in the global

energy market and who have political and economic support from Saudi Arabia. Nevertheless, given the UAE status as a non-party state, it has the legal prerrogative to somehow contest the free-passage principle at the Hormuz maritime chokepoint, enjoying a priviledged geographic position to do so (Shelala II 2014).

The **State of Israel** is neither a signatory nor a party of the UNCLOS. Therefore, it is not bound by its legal determinations. However, due to its close ties with the United States and this country's strategic interests, plus prior bad experiences with the Egyptian closure of the Suez Canal, it is an advocate of the freedom of passage through international straits. This can be applied directly to the strait of Bab-el-Mandeb, as it can serve as one of the Israeli Navy's line of communication for operations abroad; and indirectly to the strait of Hormuz, to nullify the potential threat of militarization coming from Iran.

The **Republic of Yemen** is a signatory of the UNCLOS and composes the Group of Asian States, the League of Arab States, the Group of 77 + China (G-77), the Organization of Islamic Cooperation (OIC), the Non-Aligned Movement (NAM), and the Least Development Countries (LDCs). The Yemen is boarded by the Bab-El-Mandeb Strait to the west, which makes it an important maritime territory to the nation's security. In regard to this issue, the United States had previously used Yemen to project its forces towards the Gulf of Aden, with the alleged purpose of combating terrorism. Then, Yemen agreed to permit the US to use drones and missiles on Yemeni lands. Also, the country agreed in leasing the Socotra Island, near the Bab-El-Mandeb Strait for the Americans to establish an air force and naval bases to counter pirates and al-Qaeda; in exchange, the US would increase its security assistance to Yemen (Chossudovsky 2010). It is important to notice that the Somali piracy problem has spread to Yemen waters, with pirates hijacking ships and kidnapping crews (Shaher 2012). It is also important to state that, since 2015, Yemen has been engulfed in a civil war between rebel groups—mainly the Houthis, which took the control of the nation's capital—and President Hadi's group, which formed a parallel government in the central and eastern parts of the country. There has also an involvement of a military coalition led by Saudi Arabi against the Houthis—which have close ties to Iran.

The **Republic of Djibouti** is a party to the UNCLOS and a member of the following groups: Group of African States, Group of 77 and China (G-77), the Non-Aligned Movement (NAM), Joint Coordination Committee (JCC), African Union, Least Developed Countries (LDCs), League of Arab

States and Organization of the Islamic Conference (OIC). The country borders the Bab el-Mandeb Strait, making its territory very strategic due to the importance of that strait. For this reason, Djibouti is one of the African countries with the greatest number of foreign bases and troops, hosting facilities and weapons from United States, France, Italy and China (Oladipo 2015). Djibouti was also involved with a three-days armed clash with Eritrea, in 2008, after it has alleged that the latter invaded parto of Djiboutian territory. During the conflict, France aided Djibouti with logistical, medical and intelligence support (CIA 2016).

The **Federal Republic of Somalia** is signatory of the UNCLOS and is member of the Group of African States, the Group of 77 and China (G-77), the Non-Aligned Movement (NMA), the Joint Coordination Committee (JCC), African Union, Least Developed Countries (LDCs), League of Arab States and Organization of the Islamic Conference (OIC). Somalia has a strategic location, close to the Bab el-Mandeb State. This country has suffered from piracy and illegal groups actions along the Gulf of Aden. To combat these groups, Somalia has been helped by the European Union, which has sent a maritime force to defend the region and troops to Uganda to train Somali government forces to fight Islamist insurgents (Toyer and Pawlak 2009).

The **Republic of the Sudan** is a party of the UNCLOS. It also composes the Group of African States, the Group of 77 and China, Non-Aligned Movement, the Joint Coordination Committee, African Union, Least Developed Countries (LDCs), League of Arab States and Organization of the Islamic Conference. Sudan has interests in the security of the Bab el--Mandeb Strait, since its forces are mainly concerned with illegal groups and the protection of the Nile River. Since the 1980s, there have been many clashes between the Sudan forces and rebel groups that came from the region that today is the South Sudan, once the latter has important oil fields. Although the independence of South Sudan was recognized by the international community and by the Sudanese goverment, there are still issues, such like the crude revenue sharing and armed conflicts between the two countries (EIA 2014b). It is also important to state that a militarization either of the Bab-El-Mandeb Strait or the Red Sea by South Sudanese rebel groups and pirates would be harmful for the Sudanese economy, since its oil is carried to China and the West mainly through its ports in the Red Sea—such as Port Sudan, that carries the oil of the South Sudanese fields.

The **Arab Republic of Egypt** is a signatory of the UNCLOS. It is also a member of the Group of African States, G-77, NAM, JCC, AU, Arab

League and OIC. The Egypt has one of the largest armed forces in Africa and has access to strategic locations, such as the Tiran and Sanafir Islands, in the Tiran Straits, which are contested by Saudi Arabia. The country also has the control of the Suez Canal, which is an important passage of oil and liquefied natural gas, and the Suez-Mediterranean (SUMED) Pipeline, an alternative route nearby the Suez Canal to transport crude oil from the Red Sea if ships are unable to navigate through the Canal (EIA 2016a). Then, a militarization of the Bab-El-Mandeb Strait and, more specifically, the Red Sea, would jeopardise the Egyptian oil and gas production in this region, affecting negatively its economy. That being so, with the Yemeni Civil War and the seizure of the country's capital by the Houthis rebels, the Egyptian authorities say that the country would send troops to Yemen if the Houthis attempt to block Bab-El-Mandeb Strait and would use its navy to defend its territorial waters and the Red Sea (Hussein 2014).

The **Sultanate of Oman** is one of the parties of the UNCLOS and participates of several political groups, like the Group of Asian States, G-77, NAM, JCC, Arab League and OIC. Oman has a strategic location due to its closeness of the Hormuz Strait, one of the most important energy corridors in the world, which enhances Oman's position in the global energy supply chain (EIA 2016b). The country is militarily supported by the United Kingdom and the United States. Due to its location ("stuck" between the two main Middle East regional powers, Saudi Arabia and Iran), Oman has good relations both with the Saudis and with the Iranians. Amidst an economic crisis, Oman has great interests in the natural gas of Iran, and also has announced a partnership with this country to develop an underwater natural gas pipeline through the Hormuz Strait (Cafiero 2016). On the other hand, the country also has supported Saudi efforts to counter extremists groups in the region. Regarding the Yemeni crisis, Oman has a conciliatory stance, as it declined to participate in the Saudi Arabia-led coalition (Barrett 2015).

The **State of Eritrea** is not a signatory of the UNCLOS and it is a member of the following groups: Group of African States, Group of 77 and China (G-77), the Non-Aligned Movement (NAM), Joint Coordination Committee (JCC), African Union and the Least Developed Countries (LDCs). The country has a strategic location, close to the Bab-el-Mandeb Strait and has territorial litigations with Djibouti, involving an island in that strait, which even evolved to a three-day military conflict. In recent years, with the Yemeni civil war, the country accepted to join the Saudi Arabia-led coalition to counter the Houthis. Also, it allowed the coalition to use

its Assab port, which is positioned near the Bab-El-Mandeb Strait (Ngaish 2015). Moreover, the Saudis and Emiratis have naval presence in Eritrea and UAE is seeking to open a naval base in Berbera, in the nothern coast of Somalia (Korybko 2015).

The **Republic of South Africa** is a signatory and a party to the UNCLOS. In this sense, it comprehends the importance of maritime navigation for the world economy and is in compliance with the free navigation principle through the Cape of Good Hope (United Nations 1982). Nevertheless, due to its important geographical position in the connection between the Atlantic and the Indian oceans, it also holds the capacity to interfere over the navigation through this sea passage. Therefore, national sovereignty over its territorial waters and exclusive economic zones is in accordance with both international law and domestic security interests.

Brazil has been an important part on the international discussions involving the Law of Sea: the country is a State party of UNCLOS III (1982), being one of those responsible for the final document ("Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS" 2016). Therefore, even though the country is not near nor borders any strait or chokepoint, it is a defendant of the free passage through international straits and also of the rights and duties of the bordering countries. Also, safe navigation through international trade routes are really important for Brazil, a great exporter of agricultural products. Brazilian exports are mainly of iron ores and soybeans, and the main exports destinations are China and the United States—the same countries for import origins (OEC 2014d).

The **Republic of Colombia** is one of the signatories of the UNCLOS. The country also composes the Group of Latin American and Caribbean States (GRULAC), G-77, NAM, JCC and Rio Group. Although it is not directly involved with the security of, nor have military presence in any strait, the militarization of these regions is important for Colombia, since the country is an important producer of coal and oil (EIA 2016c). Then, any blockade or disruption in Colombian exports of these products would rise its costs—which in a scenario of low commodity prices could significantly damage its whole economy. Another issue involving the importance of choke points to Colombia is the historical dispute with Venezuela over the Los Monjes Islands near the Gulf of Venezuela (CIA 2016), where much of the Venezuelan oil is extracted.

The **People's Republic of China** is a signatory and a party to the UNCLOS. For China, it is important to secure stability and freedom of navigation especially in the Strait of Malacca, as 80% of the country's oil

imports pass through it (Caesar-Gordon 2016). The country has been investing heavily in naval capabilities to guarantee its interests in the region, especially in the South China Sea. Even though China has been trying to explore alternative routes to minimize its dependence on Malacca, their vulnerability on this matter also emphasizes the need to create means of cooperation and naval diplomacy with the countries in the region in order to avoid shutdowns, blockades or other threats (Davis 2014).

Due to their interests and responsibilities over the Strait of Malacca, Malaysia, Indonesia and Singapoure are very important actors in this discussion. The three countries are signatories and parties to the UNCLOS. They have been cooperating in this strait governance trough the Malacca Straits Patrol (MSP) and the Eyes in the Sky joint air patrol (ASEAN 2015). **Malaysia** is willing to work within the UN framework in order to promote security, stability and freedom of navigation in international straits. Although the country takes part in multilateral forms of cooperation, Malaysia usually looks for self-reliance regarding the security issues in their surrounding region (ASEAN 2015).

The **Republic of Indonesia** is also committed to securing the Strait of Malacca. In this sense, the Malacca Straits Patrol (MSP) is one of the most important security involvements of Indonesia. The country also advocates maritime cooperation through several mechanisms and forums, including regional ones like ASEAN. Having their territory almost engulfed by the Strait of Malacca, the **Republic of Singapore** is extremely interested in this debate, having the best military capabilities of these three countries (IISS 2016). Aside from that, Singapore believes in enhancing regional maritime security through dialogue and practical cooperation in bilateral relationships or multilateral fora, not only with the neighboring countries but also with key countries from outside the region (ASEAN 2015).

Japan is a signatory and a party to the UNCLOS and, as one of the biggest economies in the world, is deeply interested in the free and safe passage through straits, especially Malacca. As Japan relies heavily on secure seas to guarantee their economic interests, it has kept military presence in the region. Moreover, the country provides assistance in order to enhance navigation safety via funding from the Nippon Foundation through the Malacca Straits Council (Khalid 2006). Japan's efforts in the Strait of Malacca have focused especially in counteracting piracy (Raj 2009).

The **Commonwealth of Australia** is a signatory and a party to the UNCLOS. Considering its continental size and geographical position, maritime security and freedom of navigation are vital to their economic and

strategic interests. Over the past years, Australia has become increasingly vulnerable to maritime security threats given their growing reliance on oil imports (Vivoda 2012). The country relies mostly on SLOCs that go through strategic regions such as the South China Sea and the Strait of Malacca. Regarding non-Asian SLOCs of Australia, most of them go through the Middle East, and 17% of this country's oil imports cross the Strait of Hormuz (Esfandiary 2014, Whitbourn 2016).

The **Socialist Republic of Vietnam**, being a signatory and a party of the UNCLOS, places great importance in the use of the Convention for the settlement of differences and disputes in maritime affairs. The country strongly believes in the use of peaceful means to address threats to freedom and safety of navigation, avoiding all types of unilateral actions that could escalate tensions (ASEAN 2015).

The **Republic of the Philippines** is not only a signatory and a party of the UNCLOS but also a strong advocate of the Convention, having hosted Seminars on UNCLOS—under the scope of the Asean Regional Forum—to promote the discussion of the UN jurisdiction on maritime disputes. The country believes in the enforcement of region-wide structures of interaction between armed forces that could put the principles of freedom of navigation in practice (ASEAN 2015).

The **Republic of Korea** is a signatory and party of the UNCLOS and, as a major and strongly open economy, has a strong dependence on free navigation through straits. Considering the fact that 84% of Korea's oil imports comes from the Middle East, especially through the Strait of Malacca, South Korea is extremely concerned with the security of this region. The country has acted to counteract piracy and to support multilateral initiatives to increase security of navigation, especially in Southeast Asia (Coggins and Kim 2014).

The **Republic of India** is a signatory and party of the UNCLOS, and with its growing economy, is also concerned with the conditions of navigation through straits. In this sense, India's engagement is particularly directed to the Strait of Malacca, which holds 40% of the country's imports. India has cooperated extensively with coastal countries to insure security in this strait— which, being the linkage between the Indian Ocean and the South China Sea—represents a strategic point for the country (Vithiyapathy 2015).

5 QUESTIONS TO PONDER

1. How to conciliate the different aspects and approaches to the process of militarization—or insecurity of use—of international straits and choke points? Should it be seen only through the perspective of the free passage or also in terms of sovereignty of strait states?

2. How to avoid the military capabilities of countries to be used for purposes of blocking or threatening the free andsafe passage through choke points?

3. Does current international Law of the Sea take into account the several aspects of the process of militarization of straits and choke points?

4. How the militarizaton process of the international straits and choke points should be considered in a document: should it be done in different, separated documents regarding each strait or in a unified, general statement?

REFERENCES

Akten, Necmettin. 2003. "The Strait Of Istanbul (Bosphorus): The Seaway Separating Continents With Is Dense Shipping Traffic". *Turkish Journal On Maritime Sciences* 9 (3): 241-265.

Aloni, Shlomo. 2001. *Arab-Israeli Air Wars 1947-82*. Oxford: Osprey Aviation.

Al-Yadoomi, Hussain. 1991. "The Strategic Importance Of Bab-Al Mandab Strait". U.S. Army War College.

Amr, Hady and Areej Noor. 2009. "Force Alone Won't Defeat Somali Piracy". *The Brookings Institution*. http://www.brookings.edu/research/opinions/2009/04/24-piracy-amr.

Arrighi, Giovanni. 1996. *O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto.

ASEAN. 2015. *Asean Security Outlook*. http://www.asean.org/storage/2015/12/ASEAN--SECURITY-OUTLOOK-2015.pdf.

Barrett, Roby. 2015. "Oman's Balancing Act In The Yemen Conflict". *Middle East Institute*. http://www.mei.edu/content/at/oman%E2%80%99s-balancing-act-yemen-conflict.

BBC News. 2016. "Turkey Shoots Down Russian Warplane On Syria Border". *BBC News*. http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34907983.

Binnie, Jeremy. 2015. "Yemeni Rebels Claim Third Anti-Ship Missile Attack". *Janes.Com*. http://www.janes.com/article/55592/yemeni-rebels-claim-third-anti-ship-missile-attack.

British War Cabinet. 1918. "The strategic importance of Constantinople to the British Empire". *British Library*. http://www.bl.uk/collection-items/strategic-important-constantinople--to-british-empire-general-staff.

Brogan, Patrick. 1998. *World Conflicts*. Lanham, Md.: Scarecrow Press.

Bruton, Louise. 2016. "The War at sea". Accessed April 25, 2016. http://www.bl.uk/world-war-one/articles/the-war-at-sea.

Buzan, Barry. 2012. "Asia: A Geopolitical Reconfiguration". *Politique Étrangère - Institut Français Des Relations Internationales* 2 (77): 1-13. http://www.ifri.org/en/publications/po-

litique-etrangere/article-de-politique-etrangere/asia-geopolitical-reconfiguration-0.

Caesar-Gordon, Matthew. 2016. "Securing The Energy Supply: China's 'Malacca Dilemma'". http://www.e-ir.info/2016/02/26/securing-the-energy-supply-chinas-malacca-dilemma/.

Cafiero, Giorgio. 2016. "Oman, Stuck Between Saudi Arabia And Iran". *Al-Monitor*. http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/01/oman-saudi-arabia-iran-tension-execution--nimr-mediator.html.

Campbell, Garret I. 2015. "An Eye For An Eye: Will Russia Retaliate Against Turkey?". *The Brookings Institution*. http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/12/22-will-russia-retaliate-against-turkey-campbell.

Caspian Pipeline Consortium. 2016. "Caspian Pipeline Consortium". http://www.cpc.ru/en/about/Pages/general.aspx.

Chossudovsky, Michel. 2010. "Yemen And The Militarization Of Strategic Waterways". *Global Research*. http://www.globalresearch.ca/yemen-and-the-militarization-of-strategic-waterways/17460.

Christensen, Kyle D. 2012. "Strategic Developments In The Western Pacific: Anti-Access/Area Denial And The Airsea Battle Concept". *Journal Of Military And Strategic Studies* 14 (3): 1-24.

"Chronological Lists Of Ratifications Of UNCLOS". 2016. *United Nations*. http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm.

Coakley, Robert. 1977. "O Corredor Persa Como Rota De Ajuda À URSS (1942)". In: *As Grandes Decisões Estratégicas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Cody, Edward. 2016. "France Opens First Military Base In Persian Gulf Region". *The Washington Post*. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/26/AR20090526029 94.html.

Coggins, Bridget and J. Kim. 2014. "How Korea Can Better Manage Maritime Piracy And Terror". *The Asan Institute for Policy Studies*. http://en.asaninst.org/contents/how-korea--can-better-manage-maritime-piracy-and-terror/.

Combined Maritime Forces. 2010. "CTF 150: Maritime Security". *Combined Maritime Forces*. https://combinedmaritimeforces.com/ctf-150-maritime-security/.

Cordesman, Anthony H. 2011. "Iran And The Threat To 'Close' The Gulf". Center for Strategic and International Studies. http://csis.org/publication/iran-and-threat-close-gulf.

———. 2016. "America, Saudi Arabia, And The Strategic Importance Of Yemen". *Center for Strategic and International Studies*. http://csis.org/publication/america-saudi-arabia-and-strategic-importance-yemen.

Davis, Malcolm. 2014. "China's 'Malacca Dilemma' And The Future Of The PLA".

http://blogs.nottingham.ac.uk/chinapolicyinstitute/2014/11/21/chinas-malacca-dilemma--and-the-future-of-the-pla/.

Duroselle, Jean-Baptiste. 1985. *A Europa De 1815 Aos Nossos Dias*. São Paulo: Pioneira.

EIA. 2012. *The Strait of Hormuz is the world's most important oil transit chokepoint*. U.S. Energy Information Administration.

———. 2014a. *World Oil Transit Choke points*. U.S. Energy Information Administration. http://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=WOTC.

———. 2014b. *Country Analysis Brief: Sudan And South Sudan*. Country Analysis Brief. EIA. https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Sudan_and_South_Sudan/sudan.pdf.

———. 2015a. Japan: International Energy Data and Analysis. U.S. Energy Information Administration.https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Japan/japan.pdf.

———. 2015b. South Korea: International Energy Data and Analysis. U.S. Energy Information Administration. https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Korea_South/south_korea.pdf.

———. 2015c. *Netherlands*. Energy Information Administration. https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=NLD.

———. 2015d. *Kazakhstan*. https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=KAZ.

———. 2016a. *Egypt*. EIA. https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Egypt/egypt.pdf.

———. 2016b. *Oman*. EIA. https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=OMN.

———. 2016c. *Colombia*. Washington, D.C.: EIA. https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Colombia/colombia.pdf.

Emmerson, Charles, and Paul Stevens. 2012. *Maritime Choke Points and the Global Energy System: Charting a Way Forward*. Briefing Paper, London: Chatam House.

Encyclopedia Britannica. 2015. "Gulf Cooperation Council (GCC) | International Organization". *Encyclopedia Britannica*. http://global.britannica.com/topic/Gulf-Cooperation-Council.

Finlan, Alastair. 2003. *The Gulf War 1991*. New York: Routledge.

France. 1936. "Convention Regarding The Regime Of The Straits Signed At Montreux". Treaty. Ankara. Baskent University.

Fukai, Takashi, Makoto Tabira, and Yasumitsu Kuma. 2010. *Development of Malaccamax Very Large Crude-oil Carriers in Accordance with the Common Structural Rules*. Technical Review, Mitsubishi Heavy Industries.

Fuser, Igor. 2005. "O Petróleo E O Envolvimento Militar Dos Estados Unidos No Golfo Pérsico (1945-2003)". Mestre, Universidade Estadual de São Paulo (Unesp).

Gerace, Michael P. 1991. Between Mackinder and Spykman: Geopolitics, containment, and after. *Comparative Strategy,* 10: 4, 347–364.

Graham, Euan. 2015. "Maritime Security and Threats to Energy Transportation in Southeast Asia." *The RUSI Journal,* April 27: 20–31.

Gresh, Geoffrey F. 2010. "Traversing The Persian Gauntlet: U.S. Naval Projection And The Strait Of Hormuz". *The Fletcher Forum Of World Affairs* 34 (1): 41–56.

Hasanli, Jamil. 2011. *Stalin And The Turkish Crisis Of The Cold War, 1945–1953*. Lanham: Lexington Books.

Herzog, Chaim. 1982. *The Arab-Israeli Wars*. New York: Random House.

Holmes, James R. 2008. *"A Striking Thing" Leadership, Strategic Communications, and Roosevelt's Great White Fleet*. Accessed April 25, 2016. https://www.usnwc.edu/getattachment/56ffe83b-bf74-47c1-92ed-a757e566c3e7/-Striking-Thing,-A---Leadership,-Strategic-

-Communi.aspx.

Huber, Mark M. 2003. *Chokepoint Control: Operational Challenges for Blue-Water Navies*. Final Report, Newport: Naval War College.

Hussein, Walaa. 2014. "Houthis' Advance Threatens Red Sea Countries". *Al-Monitor*. http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/11/egypt-houthis-yemen-red-sea-initiative-bab--al-mandeb.html.

IISS. 2016. *Military Balance 2016: The annual assessment of global military capabilities and defence economics*. London: International Institute for Strategic Studies.

Islamic Republic of Iran. 1982. "Declarations Or Statements Upon UNCLOS Ratification". *Un.Org*. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm.

Jervis, Robert. 1978. Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics,* Jan: 167-214.

Johnson, Keith. 2016. "Iran's Hollow Threats To Close The Strait Of Hormuz". Foreign Policy. http://foreignpolicy.com/2016/05/05/irans-hollow-threats-to-close-the-strait-of-hormuz/.

Kasapoglu, Can. 2015. "The Turkish-Russian Military Balance". *Washingtoninstitute.Org*. http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-turkish-russian-military-balance.

Katsanos, Anastácio. 2014. "Países Continentais e as Estratégias A2/AD." *Revista da Força Aérea*. p.14.

Katzman, Kenneth, Chuck Mason, Neelesh Nerurkar, Ronald O'Rourke, and Michael Ratner. 2012. *Iran's Threat To The Strait Of Hormuz*. Washington.

Khalid, Nazery. 2006. *Security In The Straits Of Malacca*. The Asia-Pacific Journal. http://apjjf.org/-Nazery-Khalid/2042/article.html.

Kennedy, Paul. 1989. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus.

———. 2014. *Engenheiros Da Vitória: Os Responsáveis Pela Reviravolta Na Segunda Guerra Mundial*. São Paulo: Companhia das Letras.

Kissinger, Henry. 2014. *Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda.

Klimenko, Ekaterina. 2016. *Russia's Evolving Arctic Strategy: Drivers, Challenges And New Opportunities*. Solna: Stockholm International Peace Research Institute. http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP42.pdf.

Koh, Jaime. 2014. "Straits Settlements". *National Library Board Singapore*. http://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_2014-07-30_084623.html.

Komiss, William and LaVar Huntzinger. 2011. *The Economic Implications Of Disruptions To Maritime Oil Choke points*. CNA.

Korybko, Andrew. 2015. "The GCC Is Expanding To Eritrea, And It's Not Good For Ethiopia". *Southfront.Org*. https://southfront.org/the-gcc-is-expanding-to-eritrea-and-its-not--good-for-ethiopia/.

Krasimirov, Angel. "Bulgaria says will not join any NATO Black Sea fleet after Russian warning". Reuters, 2016. http://www.reuters.com/article/nato-bulgaria-blacksea-idUSL-8N19835X.

Krippendorff, Ekkehart. 1978. *História das Relações Internacionais*. 40. Antídoto.

Lindsey, Forrest R. 1988. *Sea Lines of Communication Control: A Marine Mission. Quantico*: Marine Corps Command and Staff College.

Mahan, Alfred T. 1890. *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*. Accessed March 20, 2016. http://www.gutenberg.org/files/13529/13529-h/13529-h.html.

"Main Routing Alternatives Between East Asia And Northern Europe". 2016. *People.Hofstra.Edu*. https://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch1en/appl1en/suez_alternatives.html.

Maouche, Alexandre. 2011. "Piracy Along The Horn Of Africa: An Analysis Of The Phenomenon Within Somalia". *Pirat-Arbeitspapiere Zur Maritimen Sicherheit,* no. 6: 6–41.

Maritime Connector. 2016. *Maritime Connector*. Accessed May 07. http://maritime-connector.com/wiki/suezmax/.

Martín, Ana G. López. 2010. *International Straits: Concept, Classifications and Rules of Passage*. Heidelberg: Springer.

McMillan, Alistair and Iain McLean. 2009. *The Concise Oxford Dictionary Of Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Miller Center of Public Affairs. 2016. University of Virginia. "Theodore Roosevelt: Foreign Affairs". Accessed August 29. http://millercenter.org¬/president/biography/roosevelt-foreign-affairs.

Nazemroaya, Mahdi Darius. 2012. "The Geo-Politics Of The Strait Of Hormuz: Could The U.S. Navy Be Defeated By Iran In The Persian Gulf?". *Global Research*. http://www.globalresearch.ca/the-geo-politics-of-the-strait-of-hormuz-could-the-u-s-navy-be-defeated-by-iran--in-the-persian-gulf/28516.

Ngaish, Yemane. 2015. "Eritrea: Ethiopia Accuses Asmara Over Yemen Crisis". *Allafrica.Com.* http://allafrica.com/stories/201511162380.html.

Noer, John H., and David Gregory. 1996. *Choke points : maritime economic concerns in southeast Asia.* Washington: NDU Press.

Nunes, Raul Cavedon. 2013. *O Papel da Reestruturação da Marinha e da Indústria Naval na Política Externa e de Segurança do Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso, Porto Alegre: UFRGS.

OEC. 2014a. "Italy Exports, Imports, Trade Partners". 2014. *Observatory Of Economic Complexity*. http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/ita/.

———. 2014b. "Germany Exports, Imports, Trade Partners". *Observatory Of Economic Complexity*. http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/deu/.

———. 2014c. "Netherlands Exports, Imports, Trade Partners". *Observatory Of Economic Complexity.* http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/nld/.

———. 2014d. "Brazil Exports, Imports, Trade Partners". *Observatory Of Economic Complexity.* http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/bra/.

———. 2016. "OEC - Russia (RUS) Exports, Imports, And Trade Partners". *Atlas.Media.Mit.Edu.* http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/rus/#Destinations.

Office of the Historian. 2016. "Building the Panama Canal, 1903–1914". Accessed April 25, 2016. https://history.state.gov/milestones/1899-1913/panama-canal.

Ogen, Olukoya. 2008. "The Economic Lifeline Of British Global Empire: A Reconsideration Of The Historical Dynamics Of Suez Canal, 1869-1956". *The Journal Of International Social Research* 1 (5): 523-533.

Oladipo, Tomi. 2015. "Why Are There So Many Military Bases In Djibouti?". *BBC News*. http://www.bbc.com/news/world-africa-33115502.

Osei-Tutu, Joana Ama. 2015. "Beyond Naval Interventions In Somali Piracy". *SAIIA*. http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/beyond-naval-interventions-in-somali-piracy.

Pape, Robert A.. 1996. *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. Ithaca: Cornell University Press.

Peele, Reynolds B. 1997. *Maritime Choke Points: Key Sea Lines of Communication (SLOCs) and Strategy*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College.

Pejic, Igor. 2016. "The Strategic Significance Of Russia'S Black Sea Fleet". *Global Research*. http://www.globalresearch.ca/the-strategic-significance-of-russias-black-sea-fleet/5503636.

Piven, Ben. 2012. "Map: US Bases Encircle Iran". *Al-Jazeera*. http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2012/04/201241713124276729 8.html.

Prabhakar, W. Lawrence S. 2007. "The regional dimension of territorial and maritime disputes: in Southeast Asia: actors, disagreements and dynamics." In *Maritime Security in Southeast Asia*, by Kwa Chong Guan and John K. Skogan, 34–48. New York: Routledge.

Raj, Andrin. 2009. *Japan's Initiatives In Security Cooperation In The Straits Of Malacca On Maritime Security And In Southeast Asia: Piracy And Maritime Terrorism*. Tokyo: The Japan Institute for International Affairs. http://www2.jiia.or.jp/pdf/fellow_report/090331-Andrin_Raj.pdf.

Reis, João Arthur da Silva, Patrícia Graeff Machry, and Pedro Henrique Prates. 2015. "The Situation In Yemen". *UFRGS Model United Nations* 3: 539-584.

Richardson, Paul. 2015. "Yemeni Rebels Strengthen Positions In Strait, Djibouti Says". *Bloomberg*. http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-02/yemeni-rebels-strengthen-positions-in-key-strait-djibouti-says.

Roberts, Elizabeth. 2016. "Armed Forces In The Region | Hormuz". *Strausscenter*: https://www.strausscenter.org/hormuz/armed-forces-in-the-region.html.

Rodrigue, Jean-Paul. 2004. "Straits, Passages And Choke points A Maritime Geostrategy Of Petroleum Distribution". *Cahiers De Géographie Du Québec* 48 (135): 357-374.

Rodrigue, Jean-Paul and Theo Notteboom. 2016. "Strategic Maritime Passages". *People.Hofstra.Edu*. https://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch1en/appl1en/ch1a2en.html.

Rogers, James and Luis Simón. 2009. *The Status And Location Of The Military Installations Of The Member States Of The European Union And Their Potential Role For The European Security And Defence Policy (ESDP)*. Brussels. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede300309studype407004_/SEDE300309StudyPE407004_en.pdf.

"Romanian And US Officials Inaugurate At Deveselu Location To Deploy Antimissile System". 2016. *Romania's Permanent Mission To NATO*. https://nato.mae.ro/en/romania--news/561#null.

Rosen, Armin. 2015. "War In Yemen Could Threaten One Of The World's Most Important Oil Choke points". *Business Insider*. http://www.businessinsider.com/war-in-yemen-could--threaten-one-of-the-worlds-most-important-oil-choke-points-2015-3.

Ro'i, Yaacov. 1974. *From Encroachment To Involvement*. New York: Wiley.

Rucks, Jessika Tessaro. 2015. "Estreito De Ormuz: O Acirramento Da Competição Estratégica

Entre Estados Unidos E Irã (2003-2013)". *Seminário Internacional De Ciência Política.*

Russia Today. 2016. "From Arab Spring To 2016 Truce: RT's Timeline Of 5-Year Syrian War". *RT International.* https://www.rt.com/news/335711-rt-syrian-war-timeline/.

Ryan, Patrick W. 2015. "The Yemen Crisis And The Bab El-Mandeb Maritime Chokepoint". *Susris.Com.* http://susris.com/2015/04/14/the-bab-el-mandeb-maritime-chokepoint/.

Shelala II, Robert M. 2014. Maritime Security In *The Middle East And North Africa: A Strategic Assessment.* Burke Chair In Strategy. Washington: CSIS.

Sjaastad, Anders. 2007. "Southeast Asian SLOCS and security options." In: *Maritime Security in Southeast Asia*, by Kwa Chong Guan and John K. Skogan, 3-13. New York: Routledge.

Smith, Robert W. 1986. *Exclusive Economic Zone Claims: An Analysis And Primary Documents.* Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Sputnik. 2015. "Turkey Has No Legal, Economic Basis To Close Bosphorus For Russian Ships". *Sputniknews.Com.* http://sputniknews.com/politics/20151126/1030827768/turkey--russia-bosporus-strait.html#ixzz46OWMKU54.

Strachan, Hew. 1978. "Soldiers, Strategy and Sebastopol." *The Historical Journal,* 303-325.

Stratfor. 2015. "China's Layered Deterrence Strategy." *Stratfor.* https://www.stratfor.com/image/chinas-layered-deterrence-strategy.

Sykes, Percy Molesworth. 1915. *History of Persia.* London: Macmillan and Company.

Talmadge, Caitlin. 2008. "Closing Time: Assessing the Iranian Threat to the Strait of Hormuz". *International Security* 33 (1): 82-117.

Taylor, A. J. P. 1980. *The Struggle for Mastery in Europe*, 1848-1918. Oxford: Oxford University Press.

"The World Factbook". 2016. *Cia.Gov.* https://www.cia.gov/library/publications/the-world--factbook/geos/co.html.

Toyler, Julien and Justyna Pawlak. 2009. "EU To Provide 100 Troops For Training Somali Force". *Reuters.* http://www.reuters.com/article/eu-somalia-training-idUSLH63347620091117.

"Ukraine: Timeline Of Events". 2016. European Parliament. http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20140203STO34645/Ukraine-timeline-of-events.

United Nations. 1982. "*United Nations Convention on the Law of the Sea."* United Nations Convention on the Law of the Sea. Montego Bay: United Nations. 202.

UNCTAD. 2015. *Review of Maritime Transport.* New York: United Nations.

United States Department of State. 1992. "Limits In The Sea: United States Reponses To Excessive National Maritime Claims". *United States Department of State.* http://www.state.gov/documents/organization/58381.pdf.

Vego, Milan. 2009. *Naval Classical Thinkers and Operational Art.* Naval War College.

Vithiyapathy, P. 2015. *India'S Strategic Dimensions In Malacca Strait.* Chennai Centre for China Studies. http://www.c3sindia.org/military/4901.

Vivoda, Vlado. 2012. "Australia's Growing Oil Imports Are An Energy Security Issue". *The Conversation.* http://theconversation.com/australias-growing-oil-imports-are-an-energy-security-issue-7749.

Vizentini, Paulo. 2006. *Primeira Guerra Mundial: Relações Internacionais Do Século 20: Segunda Parte.* 2nd ed. Porto Alegre: Editora UFRGS.

Wagtendonk, Anya Van. 2014. "How the Panama Canal Helped Make the U.S. a World Power." *PBS Newshour*. http://www.pbs.org/newshour/updates/panama-canal-helped-make-u-s--world-power/.

Wesolowsky, Tony. 2016. "Strait Talk: Turkey-Russia Tensions Spill Over To Key Waterway". Radio Free Europe Radio Liberty. http://www.rferl.org/content/strait-talk-turkey-russia--tensions-spill-over-to-key-waterway/27429973.html.

Whitbourn, Michaela. 2016. "From Pirates To Power Plays, Interactive Map Shows How Australia Relies On Ships". *The Sydney Morning Herald*. http://www.smh.com.au/business/world-business/interactive-map-shows-how-australia-relies-on-shipping-routes-20160426-goexdv.html.

Williams, Mark Eric. 2012. Understanding *U.S.-Latin American Relations: Theory and History.* New York: Routledge.

"Yemen And The Militarization Of Strategic Waterways". 2016. *Global Research*. http://www.globalresearch.ca/yemen-and-the-militarization-of-strategic-waterways/17460.

Yemen Arab Republic. 1982. "Declarations Or Statements Upon UNCLOS Ratification". UN. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#Yemen.

Zucatto, Giovana Esther. *Transição hegemônica e poder naval: o declínio inglês e a ascensão dos Estados Unidos na primeira metade do século XX*. Trabalho de Conclusão de Curso, Porto Alegre: UFRGS, 2015.



IMPRENSA INTERNACIONAL

ufrgsmun 2016

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.377-394

IMPRENSA INTERNACIONAL

Camila Silva [1]
Carolina Trindade [2]
Deborah Mabilde [3]
Vanessa Petuco [4]

RESUMO

Este artigo tem o propósito de introduzir os procedimentos da Imprensa Internacional do UFRGSMUN àqueles que se inscreveram como jornalistas para a nossa simulação das Nações Unidas. Os leitores serão informados sobre o campo de ação do jornalismo em um evento internacional, como uma conferência da ONU, e também sobre os tipos de publicações que circularão durante o evento e o tipo de material disponível para sua produção. Serão apresentadas as linhas editoriais dos veículos mais renomados de comunicação, com o objetivo de explicar como os fatos se encaixam em diferentes pontos de vista[5].

ABSTRACT

This paper purposes to introduce the proceedings of UFRGSMUN's International Press to those who applied as journalists at our United Nations' simulations. The readers will be informed about the journalism's field of action in an international event, such as a UN conference, the types of publications that will circulate at our event and the materials available to produce them. There will be presented the guidelines of the world's top news vehicles in order to teach how to fit the facts in many different points of view.

1 Camila é estudante do 2º ano de Comunicação Social - Habilitação Jornalismo na UFRGS.
2 Carolina é estudante do 4º ano de Comunicação Social - Habilitação Jornalismo na UFRGS
3 Deborah é estudante do 2º ano de Comunicação Social - Habilitação Jornalismo na UFRGS.
4 Vanessa é estudante do 2º ano de Comunicação Social - Habilitação Jornalismo na UFRGS
5 Este artigo é uma tradução, com adaptação mínima, do Guia de Imprensa dos anos 2014 e 2015, elaborados por Aline Rocha, Amanda Kaster, Carolina Trindade, Marcel Hartmann e Vitória Lemos.

1 OBJETIVOS

A informação é um bem essencial para o desenvolvimento de uma sociedade democrática. A pretensão de qualquer mídia é divulgar a informação de algum fato ou evento ao público de forma a apresentar a situação. Geralmente, em conferências tão relevantes como as Nações Unidas, a única forma de realizar-se esta mediação é através das notícias e reportagens. Os jornalistas em questão não são membros das Nações Unidas, são repórteres de todos os lugares do mundo, que representam agências de notícias e grandes veículos de comunicação. Ainda que seja possível que estes jornalistas entrem em contato com os assessores de imprensa da própria ONU, a Imprensa Internacional do UFRGSMUN não age neste âmbito. Desta forma, os jornalistas estão presentes para cobrir as sessões coletando e disseminando a informação. A Imprensa não é subordinada a nenhum outro comitê ou suas vontades, e não deve ser censurada por nenhum país e nem pela própria ONU.

As teorias do jornalismo mais recentes consideram impossível que os veículos de mídia sejam totalmente imparciais em suas reportagens. Aqueles que relatam o que veem, sempre o fazem de acordo com suas crenças, preferências políticas, linha editorial da empresa, disponibilidade de tempo e de recursos tecnológicos, além de posição político-econômica de seu país na esfera internacional - por isso, sempre que há uma notícia, existem considerações diversas sobre a mesma situação. Seria irrealista pensar que as publicações, a opinião e o comportamento dos jornalistas nestes eventos não iria afetar o público. Por este motivo, selecionamos diferentes veículos para a Imprensa: para compartilhar o máximo possível de visões diferentes sobre um fato.

Levando estes aspectos em consideração, nosso principal objetivo é providenciar a experiência mais próxima da realidade possível acerca dos efeitos da mídia em conferências desta magnitude. Aqueles que se inscreveram para este comitê trabalharão diretamente com jornalismo e deverão ser fiéis à ideia de providenciar informação de maneira clara, contextualizando as atividades das simulações e abordando o conteúdo de acordo com a linha editorial de seu veículo. Ao mesmo tempo, os delegados de outros comitês serão desafiados a lidar com a repercussão de suas ações na mídia, cuidando as declarações dadas aos jornalistas - que não podem ser censuradas, a menos que se especifique anteriormente que aquela informação é extraoficial ou confidencial. Os delegados e seus comitês são responsáveis pelo que contam à imprensa, assim como a imprensa é responsável pela veracidade

do que foi publicado.

Durante a conferência, os jornalistas terão diferentes maneiras de abordar um fato ou um entrevistado, podendo utilizar texto, vídeos, fotografias ou páginas nas redes sociais como plataformas de divulgação Cada um ou dois repórteres serão designados a um veículo de mídia diferente e deverão descobrir onde encontra-se a discussão de maior relevância para sua empresa jornalística e apresentar os fatos da maneira que melhor transpasse a visão editorial[6]. Além de cobrir as simulações, pode ser solicitado aos jornalistas que ajudem aos diretores de outros comitês na produção de notícias exteriores à simulação, às quais damos o nome de "crises" e servem para contribuir para o debate. Quando não for solicitado, não é do escopo de nossos jornalistas abordar o que se passa fora da simulação, uma vez que estes acontecimentos são mediados pela equipe responsável pelos comitês a fim de evitar distrações nas discussões.

As notícias e as crises serão revisadas pelo Conselho Editorial da Imprensa, composto pelos seus diretores, para depois serem disponibilizadas online, em uma pasta no Google Drive, onde todos os participantes do UFRGSMUN terão acesso. As notícias passarão por uma revisão rápida, como seriam em qualquer jornal, para correção de eventuais erros gramaticais e de digitação e, também, para identificar se o conteúdo é adequado à linha editorial do jornal selecionado. É importante destacar que, assim como em qualquer empresa jornalística, geralmente os repórteres têm mais consciência do que está acontecendo em campo do que os editores, por isso é preciso objetividade e clareza nas informações.

Além das notícias, que serão produzidas durante todo o tempo, perto dos intervalos (*coffee breaks*), que acontecem às 16h, sugerimos a preparação de um resumo diário que seja veiculado em forma de vídeo e transmitido através de plataformas como Snapchat ou Periscope.

2 RECURSOS

2.1 NOTÍCIAS

As notícias são o produto principal do trabalho de qualquer jornalista. É a forma mais comum de compartilhar informação e deve trazer os fatos mais recentes para conhecimento do público. A imprensa trabalhará principalmente com elas, e seu público principal serão os delegados de outros co-

6 Vide tópico quatro.

mitês. Seu conteúdo será, basicamente, o que acontece durante, e até mesmo entre, as sessões. É importante que o jornalista fique atento a reuniões foras das salas e a debates informais. Eventualmente, um delegado pode solicitar dar uma declaração à imprensa ou a um veículo específico e sua vontade deve ser abraçada. Os jornalistas são responsáveis por coletar as informações e divulgá-las de forma verdadeira, protegendo suas fontes. A publicação (de maneira online) será feita imediatamente após as notícias serem produzidas e revisadas, de forma a manter o fluxo da informação contínuo. O formato mais comum de se trabalhar é o texto, mas não necessariamente as notícias devem ser produzidas desta forma, os repórteres também podem e devem utilizar áudio e vídeo. Mais a frente, veremos como se dá a construção destas notícias.

2.2 RELEASES OU CRISES

De maneira geral, chamamos "releases" artigos enviados por instituições ou agências com o objetivo de providenciar informações para as empresas jornalísticas que serão (ou não) publicadas posteriormente. No UFRGSMUN, consideramos o material dado aos jornalistas pelos diretores de outros comitês como releases. Como explicado anteriormente, a equipe geralmente cria estas "crises" para contribuir com o debate em seu comitê. Estas informações devem ser recebidas pelos jornalistas da mesma forma que um release enviado por uma instituição ou agência, devendo sempre adaptar seu conteúdo e transformá-lo, de fato, em notícia. Depois de escrito, sempre de acordo com a linha editorial do veículo, o release (transformado em notícia) será revisado, não apenas pelos diretores de Imprensa, mas também pelos diretores dos outros comitês, por se tratar de um conteúdo mais sensível que pode desvirtuar o debate.

2.3 FOTO

Mesmo que o fotojornalismo não seja um dos formatos principais utilizados em conferências internacionais, é provável que a cobertura destes eventos se dê de maneira mais fácil utilizando fotos. Os jornalistas podem trazer seus equipamentos (smartphones, tablets, câmeras digitais compactas, câmeras DSLR) para ajudar na cobertura. Se os equipamentos tiverem conexão com a internet, será possível também compartilhar o conteúdo via Instagram, Twitter ou Snapchat.

É importante saber o que fotografar. Geralmente, as sessões não são muito visuais, de modo que as fotos podem acabar muito parecidas, mesmo

em dias diferentes. Não é necessário tirar mais de uma ou duas fotos de toda a sala, a menos que algo espetacular aconteça. Sugerimos deixar o momento fotográfico para as votações, se necessário. Um delegado que se destaque em sua fala pode ser objeto de uma fotografia, assim como o recebimento de notícias importantes sobre um país ou até mesmo uma discussão mais acalorada. Em sites de redes sociais, as fotos são utilizadas de maneira mais leve ou até cômica: algo engraçado que foi dito ou feito e até mesmo alguém que não esteja prestando muita atenção no debate. Não exagere, não é necessário utilizar filtros ou molduras, mas é sempre importante indicar uma legenda.

Caso a fotografia seja par de uma notícia, cobrindo um fato muito importante, deve ser enviada ao Conselho Editorial de forma a ser disposta no Google Drive. Por outro lado, caso a foto seja apenas uma atualização de notícias prévias ou uma brincadeira, pode ser utilizada apenas nas redes sociais.

2.4 ENTREVISTAS

A entrevista é uma das muitas formas de investigação. É importante que jornalistas realizem múltiplas entrevistas com os delegados antes de escrever uma notícia. Para realizá-las, entretanto, não deve-se atrapalhar os debates das simulações. Não esqueça que o jornalista é um convidado nas sessões e não pode interrompê-las. Dessa forma, as entrevistas geralmente serão realizadas fora das salas, no final ou início das sessões. Também é possível abordar delegados que se ausentem da sala por qualquer motivo ou até mesmo em debates informais. Para aqueles que se dispuserem, também é possível tentar realizar entrevistas durante os intervalos. Independentemente do momento da abordagem, se durante a simulação ou fora da sala em momento de descanso, o entrevistado deve ser informado de que se trata de uma entrevista, bem como da identidade e do veículo do jornalista. Vai contra a ética jornalística esconder sua profissão, salvo casos extremamente específicos e excepcionais.

Algumas vezes, também, os repórteres podem ser convidados para uma entrevista por um delegado que deseja fazer uma declaração. Isto é muito comum em várias áreas da política e é uma maneira de criar conexões com os delegados. Entretanto, é preciso estar atento às intenções do entrevistado e sempre conferiras informações a fim de atestar veracidade. Durante a simulação, será realizada pelo menos uma entrevista coletiva, onde vários representantes de veículos serão chamados. Em uma Conferência de

Imprensa, o jornalista deve se apresentar e identificar o jornal para o qual trabalha, sendo atento às questões anteriores de forma a coletar informações e não repetir perguntas.

Eventualmente, pode acontecer de algumas sessões serem fechadas para o público e a mídia por algum período ou durante toda a simulação. Como alguém que busca informação, o jornalista não pode deixar de cobrir estes comitês, buscando sempre estar em contato com alguém dentro da sala, ou, ainda, tentando discretamente acompanhar a sessão. É responsabilidade dos delegados de cada comitê assegurar a confidencialidade das reuniões e de quem está na sala, nunca dos jornalistas. Se esta abordagem não for possível, ou se o jornalista for convidado a se retirar, existe, ainda, a possibilidade de acompanhar as sessões do corredor, abordando delegados que entram e saem das salas, sempre respeitando a identidade das fontes.

2.5 REDES SOCIAIS

Como todos os grandes veículos de imprensa, contaremos com redes sociais, tais como Twitter, Instagram, Periscope e Snapchat. Aos jornalistas, assim como ao Conselho Editorial, será dado acesso às contas, onde os delegados de todos os comitês podem buscar por informações divulgadas mais rapidamente do que através das notícias, por exemplo. Os repórteres devem focar em atualizar as histórias que estão cobrindo, nunca deixando de produzir notícias mais complexas. Ainda é preciso lembrar que informações fora do universo das simulações não devem ser postadas nas redes sociais.

Diferentemente das notícias tradicionais, nas redes sociais os jornalistas têm mais liberdade com seu conteúdo, uma vez que ele não é revisado previamente. Por este mesmo motivo, é necessário ter cuidado na veracidade das suas postagens, sendo inadmissível qualquer ataque de ordem pessoal a um delegado ou outro jornalista. É importante, ainda, ao passarem uma notícia, identificar o veículo de mídia que representam e o comitê que estão cobrindo, seja através de hashtags seja de forma verbal.

Para deixar os leitores interessados, muitos periódicos e veículos de notícias utilizam as redes sociais como um espaço de criatividade e entretenimento; buscamos esta mesma abordagem na Imprensa Internacional. Os delegados de outros comitês adoram encontrar-se em nossas redes e alguns posts, o que inclusive serve de argumento para discussões. Deve-se tomar cuidado para não haver favoritismo, procurando manter as coisas leves e deixando as grandes discussões políticas para as notícias, nas quais é possível

realizar uma análise mais profunda.

É importante lembrar que tweets, legendas e vídeos, tanto no Snapchat, quanto no Periscope, não podem ser editados depois da postagem, por isso é necessário tomar cuidado com estas publicações. Qualquer conteúdo considerado indevido ou impróprio será apagado pelo Conselho Editorial, e apenas por este. Delegados e jornalistas não podem excluir ou modificar a postagem de seus colegas, portanto é necessário tomar cuidado com a confidencialidade da senha das redes que não deve ser transmitida para ninguém fora da imprensa.

2.6 RESUMOS DIÁRIOS

Em conferências políticas que duram mais de um dia, a mídia em geral costuma produzir pequenos resumos diários, conforme as sessões acontecem. Pensando nisso, nossos jornalistas devem estar preparados para providenciar estes relatos sobre os fatos mais importantes do dia até a hora do intervalo (16h). Estes resumos serão filmados em formato clássico para televisão, com o jornalista aparecendo do ombro para cima fornecendo informações verbalmente. Para facilitar a produção dos vídeos, utilizaremos as plataformas Snapchat e Periscope para a produção de um vídeo por veículo de comunicação. Os jornalistas devem ter sua pauta pensada e estarem prontos para gravar pelo menos duas horas antes do intervalo.

3 ORIENTAÇÕES PARA PRODUZIR NOTÍCIAS

Operando entre dois campos de conhecimento, o jornalismo mostra à população fatos corriqueiros que não são experimentados pelo cidadão comum, ou que o são de forma diferente. É um campo de produção e circulação de sentidos (Benetti 2008, p. 107). Quando produz notícias, o jornalismo afeta a realidade, uma vez que reproduz um acontecimento passado a partir de apenas um dentre todos os pontos de vista disponíveis. Desta forma, não é simplesmente imparcial ou um "espelho da realidade". Contar uma história utilizando certas palavras ou focando em certos detalhes são exemplos de escolhas feitas pelos jornalistas que demonstram parcialidade.

3.1 VALOR-NOTÍCIA

Valores-notícia são um dos critérios utilizados pelos jornalistas para compreender o que deve ser noticiado e o que não deve. Este critério opera em um âmbito de seleção e depois de construção do que é selecionado

(Bourdieu *apud* Traquina 2002, p. 186) - em outras palavras, ele demonstra o que é significativo para produzir uma notícia. Os valores-notícia são fundamentais para entender tanto a produção noticiosa, quanto as escolhas que editores e outros jornalistas enfrentam quando decidem se uma informação é ou não relevante para ser noticiada.

Alguns valores, de acordo com Traquina (2002) são: Notoriedade: acontecimentos que envolvam indivíduos ou instituições muito conhecidos, nacional ou internacionalmente, são mais noticiáveis que acontecimentos com pessoas menos reconhecidas; Proximidade: considerando que um veículo é localizado em algum lugar geográfico, os acontecimentos mais próximos aos seus leitores serão mais relevantes em comparação àqueles que envolvam lugares mais distantes; Impacto: o número de pessoas cujas vidas serão afetadas pelo acontecimento deve ser levado em consideração; Novidade: o mundo jornalístico está interessado no que é raro ou naquilo que acontece pela primeira vez; Tempo: quanto mais recente os eventos, mais noticiáveis eles são. Algumas vezes, uma descoberta recente de algo que aconteceu há muito tempo pode ser considerada notícia também; Notabilidade: a qualidade de ser visível é um valor que guia jornalistas; o que pode ser melhor "visto" pelo público, devido à sua influência ou sua adequação a uma cultura, é mais notável e noticiável; O bizarro: mais que raro, é incomum, heterodoxo ou inesperado e atrai atenção; Conflito: controvérsia e discussões são noticiáveis, convidando atenção para elas mesmas, muitas vezes, mesmo depois que conflito termina; e a Morte: de acordo com Traquina (2002), a morte é um valor essencial, uma vez que quebra a "normalidade da vida". De maneira geral, onde há ruptura com a normalidade, há notícia.

3.2 LIDE

No jornalismo, o que é conhecido como "lide" é o primeiro parágrafo de uma notícia. É escrito considerando que nem todos vão ler o texto até o fim, e assim, deve apresentar a informação mais importante da notícia. Geralmente, responde às cinco perguntas principais do jornalismo: "o quê?", "quem?", "onde?" "como?" e "por quê?". Na maioria das vezes, nem todos estes aspectos são essenciais para a informação - é o caso de explicar o como e o porquê, que envolve uma pesquisa mais refinada. Essas informações – assim como consequências que uma decisão pode trazer ou o contexto que envolva notícias prévias – podem ser abordadas em outros parágrafos. Quando se escreve o lide, é preciso imaginar que um leitor não tão informado sobre o assunto seja capaz de entender o que acabou de acontecer apenas lendo o

primeiro parágrafo. Se isso acontecer, este leitor pode se tornar interessado no assunto e ler o restante da notícia.

3.3 ESTRUTURA

Quando fala-se de notícias impressas, muitos jornais têm guias de estilo para manter um padrão. No UFRGSMUN, não será cobrado nenhuma estrutura prévia a que se deva adequar o texto, mas apresentaremos algumas dicas que podem ser úteis para aqueles que não estão acostumados com a produção de notícias.

Como explicamos acima, a parte mais importante de uma notícia aparece no início. Entretanto, o mais relevante da notícia também deve ser apresentada no título, mesmo que haja repetição de informações. O título é um aspecto importante que deve ser independente do texto, ou seja, não deve ser utilizado como primeira linha, mas também, deve estar de acordo com o que está sendo noticiado. Não há problema em repetir as informações do título no lide. Ao contrário, títulos enganadores quebram o fluxo de informação e são geralmente utilizados para manipular as notícias. Quando a informação essencial não é apresentada no título, gera-se confusão e desconfiança ao leitor. O título também pode ser uma ótima ferramenta para apresentar o ponto de vista de seu veículo.

Não existe nenhuma notícia sem título e lide. Somente após eles é possível abordar detalhes mais específicos. Lembramos que, ao contrário de uma narrativa, nenhuma informação relevante deve ser deixada para os últimos parágrafos. No UFRGSMUN, esperamos que as notícias sejam curtas, mas com conteúdo significativo. Em reportagens maiores, como as apresentadas em revistas, é possível realizar comparações e trazer contextos históricos. Entretanto, os textos que serão produzidos não devem ultrapassar meia página, trazendo uma contextualização rápida.

4 LINHAS EDITORIAIS

Para participar da Imprensa Internacional, você deve escolher um veículo de comunicação onde suas matérias serão publicadas. Cada um deles possui uma linha editorial e interesses próprios, sendo mais ou menos inclinado a cobrir diferentes assuntos nas sessões de outros comitês. Nós selecionamos quinze jornais, canais de televisão e plataformas diferentes, que publicarão em inglês e português, de acordo com o comitê que estiverem cobrindo durante a simulação. Para saber que assuntos se encaixam com seus interesses é necessário conhecer um pouco da história e do contexto destes

veículos. Aqui, nós apresentamos, resumidamente, as linhas editoriais destas empresas, assim como o perfil dos leitores e expectadores que geralmente as acompanham.

4.1 AL AHRAM

O Al Ahram é o maior jornal de circulação diária no Egito e o segundo mais antigo do país, fundado em 1875. É financiado em grande parte pelo governo egípcio e tem como foco informar, principalmente, os leitores locais, possuindo forte influência no estilo de vida e na canonização do árabe escrito. Além de sua edição principal, com foco no Egito, o jornal publica ainda duas outras edições – uma voltada para o mundo árabe em geral e outra voltada para o público internacional - com versões em árabe, inglês e francês. O periódico é considerado, pelos analistas internacionais, com bastante liberdade de ação, apesar de seu conteúdo ser submetido ao Ministério de Informação egípcio. De maneira geral, o jornal tem abordado a situação governamental de maneira mais crítica, mas ainda permanece fiel ao lado dos líderes da situação, apoiando políticas consideradas ditatoriais e que vão contra os direitos humanos do atual presidente Abdel Fattah el-Sisi, como a morte de mais de mil simpatizantes da Irmandade Muçulmana, que faz oposição ao governo. Dessa forma, o periódico procura evitar estes assuntos mais graves, considerados "tabus".

4.2 AL JAZEERA

É a maior emissora de televisão jornalística do Catar e a mais importante rede de televisão panárabe. Fica sediada em Dohae transmite em língua árabe e em inglês em seus canais a cabo. Criada em 1996 pelo emir Hamad Al Thani como intuito de transformar o Catar em um grande centro cultural da região, a Al Jazeera hoje em dia é conhecida por sua visão inovadora e revolucionária na região árabe. Defensora da liberdade de expressão dos meios de comunicação, a emissora se posiciona contrária a alguns governos do Oriente Médio. Em 2010, a Wikileaks lançou documentos que fez a Al Jazeera ser considerada uma das ferramentas de barganha do Catar na diplomacia internacional. O canal critica abertamente ações anti-islâmicas recebendo respostas de ódio tanto de governos árabes, quanto dos norte-americanos. Atualmente, está presente em mais de 140 países e, nos Estados Unidos, o canal a cabo Al Jazeera America possui presença estimada em 61 milhões de residências. Em 2015, fundou uma plataforma de vídeos online a AJ+, que, com gravações curtas, procura informar sobre a política inter-

nacional e curiosidades, sendo considerado mais liberal, abordando assuntos como migração e xenofobia.

4.3 ANGOP

A Agência Angola Press, designada pela sua abreviação ANGOP, é uma empresa pública e a única agência de notícias da Angola. Foi criada em julho de 1975 em Luanda, sob o nome de Agência Nacional Angola Press (ANAP). Inicialmente, seus trabalhos eram distribuídos sob a forma de boletim impresso e a partir de 1978, quando a agência é transformada em órgão estatal, a ANGOP passa a crescer e se desenvolver em maior escala. Durante a década de 1980, contava com cerca de 300 funcionários, a maioria jornalistas, trabalhando 24h por dia, em todo o país (18 províncias) e no Exterior com cinco delegações (Portugal, Brasil, Reino Unido, Zimbábue e Congo). De maneira geral, por ser subordinada ao governo, a Agência concorda com as posições políticas angolanas, apoiando o presidente José Eduardo dos Santos, no poder desde 1975. A agência de notícias também é conhecida por transmitir informações entre os países africanos, produzindo uma variedade de matérias sobre os interesses estrangeiros no continente e não só na Angola.

4.4 BBC

A Corporação Britânica de Radiodifusão (*British Broadcast Corporation*, em inglês), fundada em 1922, é a maior e mais antiga emissora de rádio do mundo. Criada sob uma Carta Régia, sua principal finalidade é propagar a cultura britânica, reforçando o lema "a Nação deve transmitir paz para a Nação". O seu financiamento provém de uma taxa de licença anual de televisão, cobrada a todas as casas, empresas e organizações britânicas que utilizem qualquer tipo de equipamento que transmita ou grave emissões de televisão ao vivo. A BBC oferece cinco estações de rádio na Grã-Bretanha, variando desde estações de música até notícias e serviços de informação, assim como canais de televisão nacional e notícias internacionais online. Devido às leis da Carta Régia, a BBC não pode ter propagandas ou programas patrocinados em sua programação. Também é requisitado que opiniões pessoais sobre assuntos atuais ou questões de notoriedade pública não sejam divulgadas, bem como que se mantenha a imparcialidade no tratamento de controvérsias. No começo do século XXI, a emissora era transmitida em mais de quarenta línguas para aproximadamente 120 milhões de pessoas no mundo inteiro. O serviço da BBC no Brasil é considerado bastante progres-

sista: em diversos textos, já ficou à frente de campanhas contra a homofobia e a favor dos direitos das mulheres, por exemplo.

4.5 EL PAÍS

O jornal espanhol El País foi fundado em 1976, após o término do regime ditatorial franquista. Com sede em Madri, é um dos mais influentes jornais da Espanha e, atualmente, o de maior tiragem. Desde 2013, conta com versão online em português realizada a partir de sede em São Paulo, além de redações nos Estados Unidos, no México, na Bélgica e correspondentes fixos em cerca de dez países. O periódico se define, conforme seu slogan, como um jornal global, independente, de qualidade e defensor da democracia. Tanto na versão espanhola, como na brasileira, o jornal é conhecido por realizar matérias mais contextualizadas, muitas vezes com análises a respeito dos bastidores da política, em vez de focar em notícias mais factuais – com curto tempo de vida. E, apesar de coberturas mais posicionadas ao centro, é costumeiramente taxado de uma publicação de "esquerda". Foi vanguardista na adoção de um livro de estilo e na regulação profissional na redação.

4.6 CNN

A CCN, sigla em inglês para *Cable News Network*, é subsidiária da *Time Warner*. Primeiro serviço de notícias 24h na televisão norte-americana, o canal foi criado em 1980. Com sede localizada em Geórgia, nos Estados Unidos, seus canais estão disponíveis em aproximadamente 96 milhões de residências no país. Atualmente, procurando acomodar uma audiência mais diversa e internacional, a CNN adotou a política de banir palavras e expressões como "estrangeiro" e "em casa" de suas matérias. Apesar de ser localizada nos Estados Unidos, a CNN é uma das empresas com maior influência internacional e presença em mais de 200 países. Conhecida por uma abordagem mais centrista, a CNN chegou, na década de 1990, a fazer concessões de autocensura para se manter em países com regimes ditatoriais (a exemplo do Iraque de Saddam Hussein). Sua versão online *CCN.com* possui tradução para espanhol e árabe.

4.7 FOLHA DE SÃO PAULO

Criada em 1960, a Folha de São Paulo surgiu com a fusão de três "Folhas" primárias, lançadas em 1921. Considerado um jornal moderno devido à sua tecnologia de impressão, o jornalismo da Folha é considerado, oficialmente, como crítico, pluralista e não partidário, com o objetivo de expor as

notícias com diferentes pontos de vista. Entretanto, sabe-se que a Folha tem uma abordagem de centro-direita quando trata-se de política e demais assuntos polêmicos, principalmente no que diz respeito a assuntos da América Latina. Quando em comparação com outros jornais internacionais classificados como conservadores e liberalistas, entretanto, a Folha de São Paulo poderá ter uma visão mais liberal.

4.8 FOX NEWS CHANNEL

O canal de televisão a cabo americano *Fox News* foi fundado em 1996 e possui cobertura 24h de notícias. Concorrente direto da CNN, o canal, com sede principal em Manhattan, está disponível em mais de 87 milhões de residências nos Estados Unidos e possui transmissão via satélite para cerca de 70 países. Com o acionista majoritário da *21st Century Fox* sendo reconhecidamente associado ao partido Republicano americano, não é surpresa que o canal possua uma cobertura política conservadora e liberalista. Esta abordagem é vista por muitos como racista e xenófoba e o canal está sendo constantemente alvo de críticas a respeito de coberturas tendenciosas em relação ao próprio governo americano e ao governo de outros países.

4.9 LE MONDE

Jornal francês de grande circulação, o Le Monde foi fundado em 1944 por Hubert Beuve-Méry, encabeçado por De Gaulle, que "desejava ver nascer um diário de qualidade, ponta de lança da difusão cultural e política francesa". Ao contrário de outros jornais mais tradicionais, o Le Monde tradicionalmente focou em oferecer análises de opinião, em oposição ao jornalismo de registro. Para o jornal, oferecer cobertura máxima das notícias é menos importante do que oferecer interpretações que reflitam sobre determinados acontecimentos. Atualmente, o jornal conseguiu estabelecer uma distinção entre fatos e opiniões. Quando trata de política, há um posicionamento centro-esquerda. A estrutura interna do Le Monde é diferente se comparada à maioria das empresas jornalísticas, pois os redatores têm 40% do lucro gerado. O formato do jornal sofreu modificações, deixando de ter tensos extensos e analíticos, inserindo-se mais fotos e textos menores.

4.10 SPUTNIK

Sputnik International News é uma agência estatal russa lançada em novembro de 2014 após a dissolução da agência de notícias *RIA Novosti* e da estação de rádio *Voice of Russia*. O presidente da Rússia, Vladimir Putin,

assinou um decreto que transferiu todas as propriedades da *RIA Novositi* para a companhia *Rossiya Segodonya*, que seria responsável por fornecer cobertura das políticas adotadas pela Rússia e também da vida pública no país. Dmitry Kiselyov, atual chefe do novo conglomerado da mídia, é conhecido por sua postura ultraconservadora. Pelo fato de a antiga agência ser conhecidamente a favor da política exercida atualmente Rússia, é esperado que o Sputnik, tendo como alvo países estrangeiros, defenda fortemente a independência política e nacional dos interesses da mesma, mostrando ao mundo a versão russa dos fatos, usando linguagem moderna e novas tecnologias. Hoje, a radiodifusão do Sputnik opera em 34 países, com 30 línguas, assim como seu conteúdo multimídia disponível na web.

4.11 TELESUR

A rede de televisão multiestatal TeleSUR foi uma iniciativa do ex-presidente venezuelano, Hugo Chávez, junto aos governos de Argentina, Bolívia e Cuba. Foi fundada no dia 24 de Julho de 2005, no mesmo dia do aniversário de Simón Bolívar, com o propósito de unir as nações latino-americanas, valorizando sua cultura em detrimento da mídia hegemônica norte-americana. O slogan da estatal é "Nuestro Norte es el Sur". Por possuir um posicionamento direcionado à extrema esquerda, o governo vigente da Argentina deixou de ser um dos sócios desta multiestatal, devido ao posicionamento de centro-direita do atual presidente, Mauricio Macri. Portanto, hoje a TeleSUR é comandada somente pela Venezuela, Bolívia, Cuba, Uruguai, Equador e Nicarágua.

4.12 THE NEW YORK TIMES

Um dos principais jornais dos Estados Unidos, o *Times* foi fundado em Nova Iorque em 1851 com o nome *The New York Daily Times*, ganhando seu nome atual somente em 1857. A proposta do jornal é o equilíbrio entre o conservadorismo e o liberalismo. Entretanto, o *New York Times* é considerado um periódico liberal, que defende abertamente casamentos homoafetivos e o controle do porte de armas, sendo abertamente a favor do partido Democrata nos Estados Unidos. No início deste século, o jornal se posicionou contrário às políticas exercidas por Bush e à Guerra no Iraque. Além disso, possuiu, por um tempo, um projeto com o objetivo de se aproximar de seus leitores russos, o que ficou notável depois de uma publicação de uma carta escrita por Vladimir Putin, dando o ponto de vista russo sobre a Síria.

4.13 THE TIMES SOUTH AFRICA

Pertencente ao *Times Media Group*, o *The Times* é um jornal de circulação semanal da África do Sul, complementado pelo *The Sunday Times* aos domingos - periódico com a maior circulação no país. Aos assinantes da versão dominical, o jornal é distribuído gratuitamente de segunda a sábado. O *The Times* segue o Código de Imprensa da África do Sul, que preza pela apuração das notícias de maneira justa e verdadeira e não admite omissões de informações, distorções e exageros. Ainda, o próprio guia da *Times Media* possui uma seção dedicada a orientar os jornalistas quando necessitarem reportar situações delicadas a respeito de raça ou identidade cultural, procurando ser justo, não ofender e não reforçar estereótipos.

4.14 THE TIMES OF INDIA

The Times of India é o terceiro jornal mais vendido na Índia. Foi fundando em 1838 como *The Bombay Times and Journal of Commerce* que continha informações sobre o Reino Unido e o subcontinente indiano (Paquistão, Índia, Bangladesh, Nepal, Butão e Sri Lanka). O jornal pertence a Bennet, Coleman & Co. Ltd., companhia controlada pela família Sahu Jain, interessada em divulgar educação, ciência e economia. O periódico é conhecido por ter um posicionamento crítico e sério a respeito da política indiana. Como, por exemplo, em 1975, quando criticou a primeira-ministra Indira Gandhi por declarar estado de sítio. A insistência do jornal na precisão, na evasão ao sensacionalismo e na cobertura internacional de notícias fez com que *The Times of India* ganhasse prestígio no seu país, tornando-se, ao longo dos anos, conhecido como um jornal intelectual.

4.15 XINHUA

Esse veículo de comunicação chinês foi criado em 1997 com o objetivo de passar uma boa imagem da China ao mundo. O site *Xinhua.net*, estabelecido em 2000, é conhecido por ser o primeiro a cobrir as notícias de última hora (*breaking news*) no país. O veículo, entretanto, não é um periódico, mas sim a agência de notícias estatal, fortemente ligada ao Partido Comunista Chinês. As notícias publicadas na plataforma possuem uma escrita mais diplomática do que jornalística. Algumas informações apuradas pela equipe do Xinhua são publicadas em outra mídia estatal, o jornal *People's Daily*, que é conhecido pelo seu caráter oficial do governo, algo que não é visto nas publicações do Xinhua. Dessa forma, a agência de notícias, apesar de

se manter subjugada ao governo e compartilhar de suas posições políticas, não é considerada porta-voz do mesmo, abordando situações internacionais diversas e não apenas aquilo que é pertinente do Estado.

REFERÊNCIAS

"A América Latina Sob Outro Olhar." Portal Forum. 2011. Accessed May 02, 2016. http://www.revistaforum.com.br/2011/10/20/a-america-latina-sob-outro-olhar/.

"About Us." Fox Business. Accessed May 02, 2016. http://www.foxbusiness.com/about-us.html.

Ahram Online - News, Business, Culture, Sports & Multimedia from Egypt." Ahram Online. Accessed May 02, 2016. http://english.ahram.org.eg/.

"AJ+ | Change Storytelling." AJ+. Accessed May 02, 2016. http://ajplus.net/english/.

"Angop - Agência De Notícias Angola Press." Angola Press. Accessed May 02, 2016. http://www.portalangop.co.ao/.

"Argentina Deixa Canal De TV Telesur, Comandado Por Maduro." Folha De S.Paulo. Accessed May 02, 2016. http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/03/1754561-argentina-deixa-canal-de-tv-telesur-comandado-por-maduro.shtml.

Audit Bureau of Circulations, comp. Report. Accessed May 2, 2016. http://auditbureau.org/Top_Circulations.pdf.

"Avusa Editorial Policies." 2012. Avusa. Accessed May 2, 2016. http://www.timeslive.co.za/Avusa_Policy_Guide_2012.pdf.

Booth, Robert. "WikiLeaks Cables Claim Al-Jazeera Changed Coverage to Suit Qatari Foreign Policy." The Guardian. December 05, 2010. Accessed July 05, 2016. https://www.theguardian.com/world/2010/dec/05/wikileaks-cables-al-jazeera-qatari-foreign-policy.

"Brief Introduction to Xinhuanet." Xinhuanet. Accessed August 21, 2014. http://news.xinhuanet.com/english2010/special/2011-11/28/c_131274495.htm.

"Code of Ethics and Conduct for South African Print and Online Media." The Press Ombudsman. Accessed May 02, 2016. http://www.presscouncil.org.za/ContentPage?code=PRESSCODE.

"Connecting the World to Jewish News, Culture, and Opinion." The Jewish Week. Accessed August 21, 2014. http://www.thejewishweek.com/news/international/concern_over_al_jazeera_english_network_here.

"Controvérsias Da CNN No Iraque - Observatório Da Imprensa - Você Nunca Mais Vai Ler Jornal Do Mesmo Jeito." Observatrio Da Imprensa. 2003. Accessed May 03, 2015. http://observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/controvrsias-da-cnn-no-iraque/.

Daher, Joseph. "Where Does Al Jazeera Stand?" Counterfire. Accessed May 02, 2016. http://www.counterfire.org/articles/opinion/14878-where-does-al-jazeera-stand.

"EL PAÍS Corporativo." EL PAÍS. Accessed May 02, 2016. http://elpais.com/corporativos/.

"El País: Jornal De Maior Tiragem Da Espanha Terá Versão Online Em Português." Ferramentas Foca. Accessed May 02, 2016. http://www.ferramentasfoca.com/2013/11/el-pais-tera-versao-online-em-portugues.html.

Gomes, Adriana de Albuquerque. "Estratégias Enunciativas E Manifestação De Opinião: Uma Análise Textual Dos Jornais Digitais Le Monde E Le Monde Diplomatique." TEXTOS De La CiberSociedad, no. 8 (2006). Accessed May 2, 2016. http://www.cibersociedad.net/textos/articulo.php?art=114.

"India News, Latest Sports, Bollywood, World, Business & Politics News - Times of India." The Times of India. Accessed May 02, 2016. http://timesofindia.indiatimes.com/.

Kingunda, Manuel. "A Posição Geopolítica De Angola No Mundo." ANGOP. December 29, 2014. Accessed July 05, 2016. http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2014/11/1/posicao-geopolitica-Angola-mundo,b6abfdfa-c713-48dc-8d3b-144811627099.html.

Lago, Cláudia, and Márcia B. Machado. Metodologia De Pesquisa Em Jornalismo. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.

"Legislation and Policy." TV Licensing. Accessed May 03, 2015. http://www.tvlicensing.co.uk/about/legislation-and-policy-AB9#link1.

Lima, José Antonio. "Egito: A Formação De Uma Sórdida Ditadura." CartaCapital. February 20, 2015. Accessed July 05, 2016. http://www.cartacapital.com.br/internacional/egito-a-formacao-de-uma-sordida-ditadura-4862.html.

"List of How Many Homes Each Cable Network Is in as of February 2015." TV By The Numbers. 2015. Accessed May 02, 2016. http://tvbythenumbers.zap2it.com/2015/02/22/list-of-how-many-homes-each-cable-network-is-in-as-of-february-2015/366230/.

Mifflin, Lawrie. "At the New Fox News Channel, the Buzzword Is Fairness, Separating News from Bias." The New York Times. 1996. Accessed May 02, 2016. http://www.nytimes.com/1996/10/07/business/at-the-new-fox-news-channel-the-buzzword-is-fairness-separating-news-from-bias.html.

Okrent, Daniel. "Is The New York Times a Liberal Newspaper?" The New York Times. 2004. Accessed August 21, 2014. http://www.nytimes.com/2004/07/25/opinion/the-public-editor-is-the-new-york-times-a-liberal-newspaper.html.

"Polícia Deteve 24 Pessoas E Seis Foram Feridas, Noticia Angop." TSF Rádio Notícias. Accessed May 02, 2016. http://www.tsf.pt/internacional/africa/interior/policia-deteve-24-pessoas-e-seis-foram-feridas-noticia-angop-1974841.html.

"Putin Dissolves RIA Novosti News Agency." Al Jazeera America. Accessed May 03, 2015. http://america.aljazeera.com/articles/2013/12/9/putin-dissolves-rianovostinewsagency.html.

Putin, Vladimir V. "A Plea for Caution From Russia." The New York Times. 2013. Accessed August 21, 2014. http://www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html?pagewanted=all.

Samuel-Azran, Tal. Al-Jazeera and US War Coverage. New York: Peter Lang, 2010.

"Sputnik International." Sputnik International. Accessed May 03, 2015. http://sputniknews.com/docs/products/index.html.

"The New York Times: Thursday September 18, 1851." TimesMachine: Thursday September 18, 1851. Accessed August 21, 2014. http://timesmachine.nytimes.com/timesmachine/1851/09/18/issue.html.

"The Press in France." BBC News. 2006. Accessed May 02, 2016. http://news.bbc.co.uk/2/hi/

europe/4295349.stm.

"The Times of India | Indian Newspaper." Encyclopedia Britannica. Accessed May 02, 2016. http://global.britannica.com/topic/The-Times-of-India.

Traquina, Nelson. Jornalismo. Lisbon: Quimera, 2002.

"US Embassy Cables: Qatar Using Al-Jazeera as Bargaining Tool, Claims US." The Guardian. December 05, 2010. Accessed July 05, 2016. https://www.theguardian.com/world/us-embassy-cables-documents/235574.

"Where in the World Is FOX?" Fox News. 2011. Accessed May 02, 2016. http://www.foxnews.com/story/2011/03/01/where-in-world-is-fox.html.



INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

ufrgsmun 2016

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.396-440

OBLIGATIONS CONCERNING NEGOTIATIONS RELATING TO CESSATION OF THE NUCLEAR ARMS RACE AND TO NUCLEAR DISARMAMENT (MARSHALL ISLANDS V. PAKISTAN)

Julia Goldman Bergmann [1]
Julio Cesar Veiga Bezerra [2]
Vitória Maturana de Britto [3]

ABSTRACT

The Non-Proliferation Treaty (NPT) was adopted in order to call for the secession of the nuclear arms race and abandonment of nuclear weapons. The NPT recognizes some States Party to the treaty as nuclear-weapon states (NWS); however, there are non-NPT States that are also known to possess nuclear weapons. One of these is Pakistan, which has been rapidly developing and expanding its nuclear arsenal and has refused to adopt a no-first-use policy. Accordingly, the Republic of the Marshall Islands filed on April 24, 2014, individual applications against the NWS parties and the NWS not parties to the NPT. In the present case against Pakistan, the Applicant's claims were based on the violation of Article VI of the NPT, of its customary international law counterpart, and of the obligation to perform their legal obligations in good faith. Thus, the ICJ judges must first decide if the obligation to pursue negotiations in good faith constitutes an international custom; then, on the definition of such an obligation and, finally, if Pakistan breached it.

1 Julia is a fourth-year student of Law at UFRGS.
2 Julio Cesar is a third-year student of Law at UFRGS.
3 Vitória is a final year student of Law at UFRGS

1 HISTORICAL BACKGROUND

There lies an apparent contradiction in understanding the role of nuclear weapons during the "long peace"[4] maintained between the two poles of the Cold War, the United States and the Soviet Union (Sagan 1994). The pessimist conclusion rests on the argument that the main causes of war and peace are distribution and character of military power. The fact that two superpowers avoided factual war between them is widely attributed to the fact that each was armed with a large nuclear arsenal, as well as to their rough military equality (Mearsheimer 1990). Thus, it was stated that such weapons had a pacifying effect on international politics in the period that followed World War II. On the other hand, it is similarly widely believed that the spread of nuclear weapons will greatly increase the likelihood of a nuclear war, as emergent nuclear powers may not maintain such stable deterrence (Sagan 1994).

The United States was the first nation ever to develop and test nuclear weapons in 1945. The USA remained as the sole possessor until 1949, when the Soviet Union conducted its first nuclear test. The following were the United Kingdom in 1954, France in 1960, and China in 1964. Aiming to prevent further spread of nuclear weapons, these states negotiated the Treaty on the Non-proliferation of the Nuclear Weapons (NPT) in 1968 (Sagan 1994).

The production of nuclear weapons in Pakistan emerges from a context of complicated political dispute between this country and India. Both nations started their disagreements when the British India separated, in 1947, into the Muslim State of Pakistan and the largely Hindu India. Since then, the countries fought three wars: two of them, in 1947–48 and 1965, were over the disputed Kashmir territory (Charnysh 2009), and the another one, in 1971, resulted in East Pakistan becoming the new independent and separate state of Bangladesh (Izuyama and Ogawa 2003).

The 1971 Indo-Pakistan war, which resulted in the loss of half of the Pakistani territory, and the 1974 Indian detonation of a "peaceful" nuclear device, were the two main triggers for the initiation of Pakistan's work on nuclear weapons (Dalton and Krepon 2015, Kerr and Nikitin 2016, Charnysh 2009). According to Dalton and Krepon (2015, 7), thus, "the perceived

4 The term "long peace" was coined by John Lewis Gaddis, "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System," *International Security*, Vol. 10, No. 4 (1986), pp. 99-142.

need to counter Indian regional hegemony and putative conventional military advantages became the foundational impulse behind Pakistan's prior work on nuclear weapons".

During the 1970's, Pakistan started a program to produce highly-enriched uranium (HEU) and plutonium[5] for use as fissile material for nuclear weapons[6] (Kerr and Nikitin 2016). In 1979, Jimmy Carter, president of the United States at the time, alarmed by Pakistan's nuclear ambiguity and quick technological progress (Kerr and Nikitin 2016), invoked the *Glenn--Symington* Amendment[7], which suspended economic and military aid to the country. However, in 1981, during the Reagan administration, the aid embargo was lifted and the US resumed economic and military assistance to Pakistan. However, with the beginning of the Pakistani production of weapon-grade enriched uranium and the suspicion that the country obtained blueprints for nuclear warheads from China (Izuyama and Ogawa 2003), in 1985[8] the US Congress approved the Pressler Amendment, prohibiting all US foreign aid to Pakistan until the state proved it possessed no nuclear explosive devices (Charnysh 2009). In other words, this amendment "specified that military aid to Pakistan could continue as long as there was no clear evidence of the production of nuclear explosive devices by that country" (Izuyama and Ogawa 2003, 65). Nonetheless, even though Pakistan proceeded with the nuclear production, both presidents Reagan and Bush (senior) continued providing military aid to the state until 1989.

Amidst strained relations with India in the end of 1989, Pakistan star-

5 "HEU and plutonium are the two types of fissile material used in nuclear weapons" (Kerr and Nikitin 2016, 3).

6 The man responsible for the project was Dr. Abdul Qadeer Khan, a German-trained metallurgist who had returned to Pakistan from Europe in 1975 (Kerr and Nikitin 2016), bringing with him centrifuge designs stolen from his former employer, a contractor at the European URENCO enrichment consortium (Charnysh 2009). Despite having contributed to Pakistan extensive clandestine procurement networks use to obtain technology for the country's own nuclear weapons program, he made significant contributions to the advancement of the development of nuclear weapons (Izuyama and Ogawa 2003, Kerr and Nikitin 2016).

7 This amendment is a domestic US law which was enacted in 1977 during the Republican administration of the former President Ford. Its function was to prohibit any kind of aid to be given to countries that import uranium enrichment equipment and/or technology, and where this equipment is not monitored by the International Atomic Energy Agency (IAEA) (Izuyama and Ogawa 2003).

8 It is worth noting that, as reported by Pakistani officials during the 1984–1985 period, Pakistan obtained, for the first time, the capability to detonate a nuclear explosive. Similarly, in a January 2010 speech, Khan stated that the country "had become a nuclear power" in that same period (Kerr and Nikitin 2016).

ted producing the enriched uranium metal strips needed for the production of nuclear explosive devices (Izuyama and Ogawa 2003). This scenario led President Bush to cut the military and financial aid to the country in order to deter its nuclear program, under the *Pressler* Amendment (Charnysh 2009, Kerr and Nikitin 2016). Later on, in February 1996, the Brown Amendment was edited, which established exceptions to the previous document, thereby allowing the resumption of economic and military aid to Pakistan (Izuyama and Ogawa 2003).

India resumed its nuclear weapons tests on 11 May, 1998, occasion in which five nuclear devices were detonated (Charnysh 2009). As a response to this event, Pakistan conducted its first nuclear tests on May 28 and 30 (Kerr and Nikitin 2016), in which six nuclear devices were detonated (Charnysh 2009). "Seen from the perspective of Pakistan, which has an antagonistic relationship with India, it was necessary to demonstrate that Pakistan too had a capability comparable to that of India" (Izuyama and Ogawa 2003, 66). Based on the Nuclear Non-Proliferation Act of 1994, the Clinton administration imposed additional sanctions[9] on Pakistan immediately after the nuclear tests (Izuyama and Ogawa 2003); which were lifted after the September 11, 2001, terrorist attacks on the US, nonetheless (Kerr and Nikitin 2016). Since then, the Bush administration spent almost $100 million on a highly classified program to help Pakistan secure its nuclear arsenal (Charnysh 2009).

"Pakistan has been producing highly enriched uranium or nuclear weapons since the 1980s and producing plutonium for weapons since the late 1990s" (International Court of Justice 2014a, 13). Currently, Islamabad can produce both HEU and plutonium for nuclear weapons and is developing and deploying a variety of weapons[10]. The country "has two operating plutonium production reactors and a second reprocessing facility, and is building two additional production reactors and a second reprocessing facility" (International Court of Justice 2014a, 13). According to the Application made by the Marshall Islands in the present case,

9 "Seven punitive measures were taken against Pakistan, including the suspension of economic aid except for humanitarian assistance, suspension of military aid and military ordinance exports, and the denial of credit by the U.S. government and commercial banks" (Izuyama and Ogawa 2003, 66).

10 "Pakistan continues to produce fissile material for weapons and appears to be augmenting its weapons production facilities as well as deploying additional delivery vehicles—steps that will enable both quantitative and qualitative improvements in Islamabad's nuclear arsenal" (Kerr and Nikitin 2016, 1).

> Pakistan has been rapidly developing and expanding its nuclear arsenal, increasing its capacity to produce plutonium, and testing and deploying a diverse array of nuclear-capable ballistic and cruise missiles. Pakistan is moving from an arsenal based wholly on highly enriched uranium to greater reliance on lighter and more compact plutonium-base weapons, which is made possible by a rapid expansion in plutonium production capacity. Pakistan is also moving from aircraft-delivered nuclear bombs to nuclear-armed ballistic and cruise missiles and from liquid-fueled to solid-fueled medium-range missiles. Pakistan also has a growing nuclear weapons research, development, and production infrastructure (International Court of Justice 2014a, 12).

In 2011, Pakistan was described as having "the world's fastest-growing nuclear stockpile" (International Court of Justice 2014a): its arsenal has grown from an estimated two warheads in 1998 to an estimated 100 to 130 nuclear weapons in 2013, leaving it behind only China, France, Russia, and the US in terms of number of nuclear warheads (Kerr and Nikitin 2016). Some authors state it is possible that Pakistan will have a nuclear arsenal not only twice the size of India's, but also larger than those of China and France within the next five to ten years if it keeps this speed, leaving it only behind the US and Russia (Dalton and Krepon 2015).

Pakistan's nuclear policy, as well as its strategy, is mostly directed to India, and can be understood as a passive response to the nuclear program of the latter (Izuyama and Ogawa 2003, Kerr and Nikitin 2016). Regarding the possible use of nuclear weapons, Pakistan has released no official doctrine (International Court of Justice 2014a), and has not made the details about its nuclear strategy officially public (Izuyama and Ogawa 2003). Unofficially, however, the country has repeatedly described its nuclear doctrine as "credible minimum deterrence"[11], which can be interpreted as meaning the "nuclear use would be a 'last resort' under circumstances that are 'unthinkable'" (Kerr and Nikitin 2016, 12). In this sense, some say Pakistan has refused to adopt a no-first-use policy, signaling the possibility of resort to nuclear weapons to preserve territorial integrity against Indian attack, prevent military escalation, and counter India's conventional superiority (International Court of Justice 2014a, Kerr and Nikitin 2016).

11 "Islamabad's nuclear doctrine is centered on a minimum deterrent and primarily aimed at deterring a conventional Indian attack" (Charnysh 2009, 2).

> [There are] [...] four policy objectives for Islamabad's nuclear weapons: deter all forms of external aggression; deter through a combination of conventional and strategic forces; deter counter-force strategies by securing strategic assets and threatening nuclear retaliation; and stabilize strategic deterrence in South Asia (Kerr and Nikitin 2016, 10).

As for its use against non-nuclear-weapon states, Pakistan has pledged no-first-use; however, it has not ruled out first-use against a nuclear-armed aggressor, such as India. It can be said thus that its nuclear program is unidimensional: its only goal is to deter Indian aggression before it happens, not for starting war (Kerr and Nikitin 2016).

Over the years, in face of Pakistan and some other countries' nuclear power growth, a major concern has emerged in the international community about the improper use of nuclear weapons, which could give rise to an imminent war, resulting in political, social and humanitarian crises never seen.

> Since 1998, as perceived and real disparities between Indian and Pakistani conventional military capabilities began to grow, Pakistan has built up its bomb-making capacity at a pace exceeding India's. Pakistan's growing reliance on nuclear weapons has, in turn, sparked international concerns about the safety and security of its nuclear arsenal, which cannot be divorced from societal conditions. The increased reliance on nuclear capabilities also raises concerns that these weapons might be used through intentional, inadvertent, or accidental launch in a crisis or in limited warfare with India (Dalton and Krepon 2015, 9).

Many international treaties have emerged to prevent the nuclear arms race, once the potential of mass destruction of these weapons is widely acknowledged. The most important of them is, undoubtedly, the Nuclear Non-Proliferation Treaty of 1968 (NPT), which allows countries that conducted nuclear tests before January 1, 1967, to possess nuclear weapons as "nuclear-weapon states"[12] (NWS) and classifies all other countries as "non-nuclear-weapon states" (NNWS), prohibiting the development or pos-

12 They are: the United States, the United Kingdom, Russia, France, and China (Dalton and Krepon 2015, 12). Aspects related to this treaty will be addressed more specifically in later section of this paper.

session of these weapons by them (Izuyama and Ogawa 2003). "The NPT regime is framed by several bargains and promises that order the relations between nuclear-weapon states and non-nuclear-weapon states" (Dalton and Krepon 2015, 12). So far, Pakistan has not signed the NPT, but has made it clear that it will join the treaty on the condition that India becomes a signatory too (Izuyama and Ogawa 2003).

Regarding the 1996 Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT)[13], Pakistan is one of the 44 countries that must ratify the treaty for it to enter in force (International Court of Justice 2014a). In the post-1998 test period, the United Nations, as well as the US, put strong pressure on Pakistan to sign the CTBT (Dalton and Krepon 2015). Nevertheless, the country "has not signed or ratified the treaty, nor has it in recent years given any indication that it intends to do so" (International Court of Justice 2014a, 11). Just as in the case of NPT, Pakistan refuses to sign the CTBT until India does (Dalton and Krepon 2015).

Pakistan is also widely regarded as the main opponent to the start of negotiations about the Fissile Materials Cut-off Treaty (FMCT)[14] (Kerr and Nikitin 2016). Since 2009, Pakistan has been blocking consensus in the Conference on Disarmament (CD)[15] on commencing negotiations about the FMCT (International Court of Justice 2014a). Pakistan has two main objections:

> The first is that the negotiating mandate does not specify that the treaty would address the reduction of existing stocks of fissile materials. The second is that the program of work envisaging negotiation of an FMCT provides only for discussions short of negotiations on other items, namely complete nuclear disarmament, assurances of non-use of nuclear weapons against non-nuclear weapon States, and prevention of an arms race in outer space. Pakistan maintains that the Conference on Disarmament should

13 The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) is a legally binding global ban on nuclear explosive testing and the final step in the vision laid out fifty years ago by President John F. Kennedy. The CTBT was opened for signature in 1996" (United States of America 2016, online).

14 The Fissile Materials Cut-off Treaty (FMCT) is an international treaty proposed in order to ban the production of fissile material for nuclear weapons or other explosive devices (Kerr and Nikitin 2016).

15 The Conference on Disarmament (CD), established in 1979 as the single multilateral disarmament negotiating forum of the international community, was a result of the first Special Session on Disarmament of the United Nations General Assembly held in 1978. The CD meets in an annual session" (United Nations 2016, online).

> first and foremost address negotiation of complete nuclear disarmament (International Court of Justice 2014a, 11–12).

Currently, Pakistan has stated, at the CD, that is not contributing to the spread of nuclear weapons. Similarly, the country has affirmed that "it has adopted effective polices, laws, and regulations in accord with international efforts such as export control regimes to prevent the acquisition of nuclear weapons by additional States and by non-state actors" (International Court of Justice 2014a, 13–14). Pakistan also has voted, at the UN General Assembly, calling for the establishment of a convention prohibiting and eliminating nuclear weapons (International Court of Justice 2014a).

However, the country has not signed the NPT as a NNWS, the only option possible to it under the terms of the Treaty. Pakistan also maintains that commitments and calls made in conferences of NPT States Parties do not apply to it, rejecting calls made by NPT State Parties, as well as the General Assembly and the Security Council, for it to join the NPT as a NNWS (International Court of Justice 2014a).

> Pakistan was still welcomed into ancillary bodies associated with the NPT regime by virtue of its membership in the United Nations. It joined the IAEA when it was established in 1957. And it became a member of what is now known as the Conference on Disarmament (CD) when this group was expanded in 1969. Pakistan remains an active participant in the UN General Assembly First Committee on Disarmament and International Security. [...] Participation in these UN bodies has not, however, been sufficient to bring Pakistan into the nonproliferation mainstream. In particular, by not joining the NPT, Pakistan was frozen out of the treaty's regular review process [...] (Dalton and Krepon 2015, 27).

Finally, it is noteworthy that Pakistan has continually told India that, regarding to the NPT and other global nuclear arms control and non-proliferation treaties, it would join these treaties provided that India did the same. Moreover, Pakistan has made it clear that it will continue to develop nuclear weapons as long as India keeps to do so (Izuyama and Ogawa 2003).

2 STATEMENT OF THE ISSUE

In this section, it will be presented, in general terms, core aspects of the dispute in question, in order to report the allegations brought by each party, Marshall Islands and Pakistan, in court.

2.1 MARSHALL ISLANDS' ALLEGATIONS[16]

The allegations brought by Marshall Islands in its Application, as well as clarified in its Memorial, will be addressed here in three main axes: (i) jurisdiction of the ICJ and admissibility; (ii) Pakistan's alleged violations under customary international law; and (iii) Pakistan's violations to the obligation to perform its obligations in good faith.

2.1.1 JURISDICTION OF THE COURT AND ADMISSIBILITY[17]

On April 24, 2014, the Republic of the Marshall Islands (RMI) filed individual applications before the International Court of Justice (ICJ) against the five nuclear weapon states (NWS) parties to the 1968 Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons (NPT) (United States, United Kingdom, France, Russian Federation, China) and the NWS not parties to the NPT (Israel, India, Pakistan, North Korea). Its claims were based on the violation of Article VI of the treaty, of its customary international law counterpart, and of the obligation to perform their legal obligations in good faith (Roscini 2015).

Usually, the first step to be faced in a judicial procedure before ICJ is the question whether the Court has jurisdiction to address the case. If it does, the parties can proceed with the oral and written parts. If it does not, the case is withdrawn from ICJ's list and there is no analysis on the matter. One of the most common ways for a State to be able to become a party before the ICJ is filling a declaration under article 36(2) establishing that it accepts its jurisdiction *ipso facto* and with no necessity of a special agreement. This is the so called *optional clause declaration* and may—and normally does—contain reservations, which means that the country is able to determine in which conditions the case can or cannot be judged. Some examples of these reservations are the prohibition of addressing a specific matter or litigate with some specific States as opposing party, such as the ones who belong to the same commonwealth. Article 36(5) of its statu-

16 See Marshall Islands v. Pakistan. Application instituting proceedings (submitted on April 24, 2014).
17 See Marshall Islands v. Pakistan. Memorial of the Marshall Islands (submitted on January 12, 2015).

te clarifies that the conflict on this matter (*kompetenz-kompetenz*) will be solved by the judges themselves as a Preliminary Objection, for which a sentence will be delivered.

The RMI sustains that the ICJ exerts jurisdiction over the present case by virtue of the operation of the optional clause Declarations submitted by the Marshall Islands, dated from 15 March 2013, and deposited on 24 April 2013, and the Declaration of Pakistan, dated from 12 September 1960 and deposited 13 September 1960, in accordance to Article 36(2) of the Statute of the International Court of Justice (International Court of Justice 2014a).

Currently only three of the nine respondent States to the present case recognize the jurisdiction of the ICJ by means of an optional clause declaration under Article 36(2) of the Statute of the International Court of Justice, namely India, Pakistan and the United Kingdom. As common in optional clause declarations, each of these three states recognizes the jurisdiction of the Court under its own terms and conditions, having appended particular reservations thereto. The Respondent of the case in analysis, for instance, stated that would not allow the ICJ to address the cases in which (a) the parties, to resolve the dispute, shall entrust to other tribunals by virtue of agreements already in existence or which may be concluded in the future; (b) the disputes concern matter of domestic jurisdiction; or, when the latter is related to the present case; and (c) the disputes arise under a multilateral treaty unless:

> i) all parties to the treaty affected by the decision are also parties to the case before the Court, or ii) the Government of Pakistan specially agree to jurisdiction; and provided further, that this Declaration shall remain in force till such time as notice may be given to terminate it (International Court of Justice 1960, online).

As for the remaining six applications where the respondent states have not accepted the *ipso facto* jurisdiction of the Court, the Marshall Islands has included an invitation as foreseen in Article 38(5) of the Rules of Court. This invitation to appear, attracting the so-called *forum prorogatum* jurisdiction of the Court, can only work if the respondent state accepts the Court's jurisdiction in the present case expressly, through for instance sending a letter to the Court stating that it accepts jurisdiction, or simply by appearing before the Court and arguing on the merits. The People's

Republic of China was the only of the remaining six respondent states to formally respond to the RMI's Application, notifying the Court that they do not consent to its jurisdiction. The United States of America, the French Republic, the Russian Federation, the State of Israel and the Democratic People's Republic of Korea have not made any pronouncements on the issue (International Court of Justice 2015a).

However, if those countries are considered *necessary third parties* by the judges of this Court, their participation in the judgment of the case becomes essential, which means that the decision on the merits would not only affect them directly, but would also be the judgment object. In other words, the conduct to be determined by the Court should be adopted by these third parties, so that if they do not participate in the trial, are not bound to the award establishments (Bekker 2001).

Yet, the Marshall Islands argues that the fact that not all of the respondent states are accepting to appear before the Court in their respective cases should be considered a hindrance. It would be unreasonable for the ICJ to refuse to consider and adjudge each one of the three cases that are indeed being taken under deliberation (i.e. the present case against Pakistan as well as the cases against India and the United Kingdom). While each of the six remaining respondent states may seek to frustrate the case against them by not appearing before the Court, it would be unacceptable to allow their refusal to have a negative impact on the RMI's right to pursue the enforcement of the obligations involved by submitting a case to the Court (International Court of Justice 2015a).

The Court's jurisdiction depends on the will of the parties. This principle is not only enshrined in Article 36[18] of the Statute of the International Court of Justice (Crawford 2012), but elaborated upon and upheld in the Court's jurisprudence. It is arguable that, even if some Respondent States were to consent to the Court's jurisdiction, the present case cannot be decided without the consent and intervention of the other eight respondent states, as their rights and obligations would be the very subject-matter of the decision. Thus, should the ICJ judges decide, on Preliminary Objections, if these countries are considered *necessary third party*. If it does, the participation of these States is mandatory since the present case requires the resolution of rights and obligations of these third states[19].

18 Article 36, 1: "The jurisdiction of the Court comprises all cases which the parties refer to it and all matters specially provided for in the Charter of the United Nations or in treaties and conventions in force" (International Court of Justice 1945).

2.1.2 PAKISTAN'S ALLEGED VIOLATIONS UNDER CUSTOMARY INTERNATIONAL LAW

Before listing the Pakistan's breaches of customary international law, it is necessary to explain the Applicant's reasoning on the origins and content of the alleged customary rule on nuclear disarmament. The Applicant contends (1) there are two legal obligations of a customary nature, namely the obligation to engage in negotiations to disarm in good faith and the obligation to disarm, and (2) that Pakistan is in breach of these obligations. This is important because, as mentioned above, Pakistan is not a party to the NPT, and thus is not bound by its provisions unless they are also part of customary international law.

In its first considerations before the Court, the Applicant makes submissions on the basis of the obligation present in Article VI of the NPT[20], which provides:

> Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control (United Nations 2005, online).

The Applicant argues that Article VI of the NPT, which establishes the obligation to negotiate in good faith towards disarmament, has a corresponding obligation under customary international law, which exists simultaneously to the NPT obligation. It bases its contention on statements made by the ICJ in its Advisory Opinion of 8 July 1996 on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons[21]. In this occasion, the judges observed that the fulfillment of the obligation expressed in Article VI is of vital importance to the whole of the international community:

> This twofold obligation to pursue and to conclude negotiations formally concerns the 182 States parties to the Treaty on the Non-

19 See *Monetary Gold removed from Rome in 1943* (Italy v. France, United Kingdom and United States), Preliminary Question, ICJ Reports 1954 p. 19, 32; *Certain Phosphate Lands in Nauru* (Nauru v. Australia), Preliminary Objections, ICJ Reports 1992 p 240, 259-262; *East Timor* (Portugal v. Australia), ICJ Reports 1995 p 90, 101.

20 The NPT and its Article VI will be best studied, posteriorly, in specific section.

21 The 1996 ICJ's Advisory Opinion will be addressed more specifically in Relevant Judicial Precedents section.

> -Proliferation of Nuclear Weapons, or, in other words, the vast majority of the international community (International Court of Justice 1996, 98–99).

The Applicant draws from this assertion that the Court has read Article VI of the NPT as containing an obligation *erga omnes*, which extends beyond treaty and which is owed to the international community as a whole. This obligation would be customary in nature, thus binding non-parties to the NPT such as Pakistan. The Applicant further contends that "every State has a legal interest in [the obligation to negotiate towards disarmament in good faith's] timely performance, therefore, and a corresponding legal obligation to help bring it about" (International Court of Justice 2014a, 15–16).

In this sense, the central issue for the Marshall Islands' submission, in the present case, is its statement that the obligations listed in Article VI are not merely treaty obligations, but also exist separately under customary international law (International Court of Justice 2014a). This would mean that Pakistan, although not a party to the NPT, would be bound by an overlapping corresponding customary obligation to negotiate in good faith aiming towards disarmament.

The RMI, in its Application, also highlights the section of the ICJ's Advisory Opinion that states the need for global cooperation in relation to effective search for a broad and complete nuclear disarmament (International Court of Justice 2014a): "Indeed, any realistic search for general and complete disarmamend, especially nuclear disarmament, necessitates the cooperation of all States" (International Court of Justice 1996, 99). According to the Applicant, this declaration is an expression of customary international law on disarmament itself—not only the negotiation in good faith obligation—as it stands today and, therefore, all States are under that obligation, not only parties to the NPT. The customary feature in Article VI's obligation to pursue and to conclude negotiations toward the nuclear disarmament, according to the Application, can be observed in the repeatedly UN Security Council's called for the implementation of Article VI by all States, not only parties to the NPT[22], as well as in its description of the proliferation of weapons of mass destruction as a threat to the internatio-

22 "In Resolution 1887 of 24 September 2009, after calling upon States Parties to the NPT to implement Article VI, the Council called on 'all other States to join in this endeavour'" (International Court of Justice 2014a, 17).

nal peace and security[23] (International Court of Justice 2014a). Regarding the obligation of cessation of the nuclear arms race at an early date, also set forth in Article VI, "it stands on its own as a customary international law obligation based on the very widespread and representative participation of States in the NPT and is inherent in the customary international law obligation of nuclear disarmament"[24] (International Court of Justice 2014a, 17).

The Applicant, after attempting to establish the customary nature of these obligations, alleges the Respondent was in breach with both of them. The first one, to pursue negotiations in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament, was violated by Pakistan "by engaging in a course of conduct, the quantitative build-up and qualitative improvement of its nuclear forces, contrary to the objective of nuclear disarmament" (International Court of Justice 2014a, 20); despite country's express support for the start of nuclear disarmament negotiations and joining the Open-Ended Working Group[25].

The Applicant submits that Pakistan has also breached the customary international law obligation of cessation of the nuclear arms race at an early date, rooted in Article VI of the NPT and resolutions of the General Assembly and the Security Council, as well as inherent in the obligation of nuclear disarmament enunciated by the ICJ. In fact, they argue that Pakistan is actively engaged in an all-out nuclear arms race by taking actions to diversify, quantitatively build up, and qualitatively improve its nuclear forces; by planning and preparing to maintain them for the indefinite future; and by blocking negotiations on a FMCT (International Court of Justice 2014a).

2.1.3 PAKISTAN'S VIOLATIONS TO THE OBLIGATION TO PERFORM

23 As the Application pointed out, "the UN General Assembly has been deeply engaged in working for universal disarmament of weapons of mass destruction since its very first resolution in 1946" (International Court of Justice 2014a, 17).

24 According to the Applicant, the customary character of this obligation can be also noted in the UN General Assembly's declarations toward the necessity of cessation of the nuclear arms race. As example, it is worth mentioning the Final Document of UN first Special Session on Disarmament, held in 1978 (International Court of Justice 2014a).

25 "In December 2012, the UN General Assembly decided through resolution 67/56 to convene an open-ended working group (OEWG) to develop proposals to take forward multilateral nuclear disarmament negotiations for the achievement and maintenance of a world without nuclear weapons. The group met throughout 2013 and produced a final report" (Reaching Critical Will 2016, online).

ITS OBLIGATIONS IN GOOD FAITH

Regarding its allegations on the violation of the principle of good faith, the Applicant firstly establishes its existence in international law. In its view, good faith can be seen as a fundamental principle of international law, based on Article 38(1)(c) of the ICJ Statute[26] and on Articles 26[27] and 31(1)[28] of the Vienna Convention on the Law of Treaties. In the same way, the Applicant supports that this obligation to perform all obligations in good faith, mentioned in Article 2(2) of the UN Charter[29] under the interpretation of the 1970 Declaration on Principles of International Law[30], applies not only to obligations ascending under the UN Charter, but also has also crystalized into a recognized principle of international law (International Court of Justice 2014).

Furthermore, the Marshall Islands invokes the ICJ's *dicta in Nuclear Tests*, in which it was concluded that the principle of good faith is "one of the basic principles governing the creation and performance of legal obligations" (International Court of Justice 1974, 268).

The Applicant also contends that this customary international law obligation to act in good faith towards disarmament is not only an obligation of conduct, but one of result, pursuant to its reading of the Final Document of the first Special Session on Disarmament from the UNGA (International Court of Justice 2014). The Applicant argues that, according to the *Gabcíkovo-Nagymaros* Project case which related to the principle of good faith and the performance of treaty obligations, an obligation to perform obligations in good faith binds the Parties to apply treaties in a reasonable way, in order to realize its object and purpose (International Court

26 "Article 38: 1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: [...] c. the general principles of law recognized by civilized nations [...]" (International Court of Justice 1945, online).

27 "Article 26 (*Pacta sunt servanda*): Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith" (United Nations 1969, 339).

28 "Article 31 (*General rule of interpretation*): 1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose" (United Nations 1969, 340).

29 "Article 2: The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles. 2. All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter" (United Nations 1945, 3).

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, United Nations General Assembly, Resolution n. 2625 (XXV), 1970.

of Justice 1977, International Court of Justice 2014).

The Applicant sustains the Respondent violated the principle of performing international obligations in good faith when it engaged in conduct that conflicts directly with its customary obligations to partake in nuclear disarmament and cease the nuclear arms race (International Court of Justice 2014). This allegation was based in the fact that Respondent is allegedly involved "in the quantitative build-up, diversification, and qualitative improvement of its nuclear arsenal, and is blocking negotiations on a Fissile Materials Cut-off Treaty", which could be considered as vertical nuclear proliferation[31] in the Applicant's submission (International Court of Justice 2014).

2.2 PAKISTAN'S ALLEGATIONS[32]

In its Order of July 10, 2014, the Court, through its President, decided that the written proceedings in the present case should begin by addressing questions of jurisdiction and admissibility (International Court of Justice 2014b). Thus, on December 1, 2015, Pakistan, as Respondent in this dispute, submitted its Counter-Memorial, claiming that the Court should adjudge and declare that it lacks jurisdiction to entertain the RMI's complaints, or that the Application is inadmissible (International Court of Justice 2015b).

2.2.1 JURISDICTION OF THE COURT AND ADMISSIBILITY

In its Counter-Memorial, Pakistan brings several issues relating to the jurisdiction of the Court and the admissibility of the Application in order to defend itself from RMI's allegations—especially those provided in the Applicant's Memorial. For this reason, the Respondent invokes seven main arguments about the jurisdiction issue and other two related to the admissibility.

Firstly, Pakistan contests the Court's jurisdiction by invoking the reservation to its optional clause declaration which excludes matters within Pakistan's exclusive domestic jurisdiction from ICJ disputes. According to Pakistan, issues of national security, which include nuclear disarmament matters, are matters within its domestic jurisdiction that cannot be adjudi-

31 "Vertical proliferation refers to nation-states that do possess nuclear weapons and are increasing their stockpiles of these weapons, improving the technical sophistication or reliability of their weapons, or developing new weapons" (Sidel and Levy 2007, 1589).

32 See Marshall Islands v. Pakistan. Counter-Memorial of Pakistan (submitted on December 1, 2015).

cated before the Court (International Court of Justice 2015b).

Secondly, Pakistan asserts that the Marshall Islands lacks standing before the ICJ in the present case, since there is no suggestion that Pakistan was involved in the weapons testing carried out in the Marshall Islands[33], or indeed that the Marshall Islands has suffered any damage caused by Pakistan by any weapons testing. Pakistan contends that this case is only part of a plan of the Marshall Islands to achieve its objective of global nuclear disarmament by applying pressure on states that are in possession of nuclear weapons (International Court of Justice 2015b).

Thirdly, the Respondent alleges that the RMI's Application has been made in bad faith, since the Applicant instituted proceedings against Pakistan in the absence of a dispute, which is unreasonable and constitutes an abuse to the Court's process. It stated, fourthly, that RMI's claims are manifestly without legal merit or substance, since its Application and Memorial are based upon (a) multilateral treaties to which Pakistan is not a party, and (b) non-binding General Assembly resolutions and a non-binding ICJ's Advisory Opinion (International Court of Justice 2015b).

Fifthly, it is argued that the Applicant's Memorial does not conform to the Rules of Court and ICJ Practice Directions. That is because, according to this Memorial, it is expressed that "at the present time it will not submit a Memorial that conforms to Article 49(1) of the Rules of Court" (International Court of Justice 2015b, 7)[34]. In Respondent's vision, the Applicant's Memorial provision clearly violates the ICJ Practice Direction III, which provides that:

> The parties are strongly urged to keep the written pleadings as concise as possible, in a manner compatible with the full presentation of their positions.
>
> In view of an excessive tendency towards the proliferation and protraction of annexes to written pleadings, the parties are also urged to append to their pleadings only strictly selected documents (International Court of Justice 2001, online).

33 According to the Application, the RMI has a particular historic of dire consequences caused by nuclear weapons. The document also states that this scenario can be explained by the fact that, from 1946 to 1958, the Marshall Islands was the location "of repeated nuclear weapons testing, during the time that the international community had placed it under the trusteeship of the United States" (International Court of Justice 2014a, 5).

34 The Article 49(1), of the Rules of Court thus provides: "A Memorial shall contain a statement of the relevant facts, a statement of law, and the submissions" (International Court of Justice 1978, online).

According to the Counter-Memorial, the Marshall Islands' allegation mentioned above is expressly contrary to the Rules of Court, so that "the RMI cannot arrogate to itself the power to vary the rules of procedure governing this proceeding" (International Court of Justice 2015b, 15). Similarly, the Respondent also states the Marshall Islands' attempt to treat Pakistan's Note Verbale as a jurisdictional pleading must be rejected by the Court, since the President's Order already indicated that this Note does not constitute a form of a pleading (International Court of Justice 2015b).

Sixthly, Pakistan defends that the RMI has the burden of proving that the Court has jurisdiction and that its application is admissible, an obligation which the Applicant has failed to discharge. It is also argued that Pakistan's Note Verbale does not alter the Applicant's burden of proof on jurisdiction and admissibility (International Court of Justice 2015b).

Seventhly, Pakistan asserts that the Applicant's claims do not come within the scope of the Parties' consent to the ICJ's jurisdiction. That is because, according to the Respondent:

> (1) There is a lack of an unequivocal indication of Pakistan's desire to accept the Court's jurisdiction in a voluntary and indisputable manner; (2) The RMI's 2013 Declaration expressly excludes the RMI's claims from the scope of this Court's compulsory jurisdiction in this case; (3) The domestic jurisdiction reservation to Pakistan's 1960 Declaration expressly excludes the RMI's claims from the scope of Pakistan's acceptance of this Court's compulsory jurisdiction as they involve issues of national security in Pakistan's domestic jurisdiction, for which the ICJ is not the competent forum; and (4) The multilateral treaty reservation to Pakistan's 1960 Declaration expressly excludes the RMI's claims from the scope of Pakistan's acceptance of this Court's compulsory jurisdiction (International Court of Justice 2015b, 20).

Pakistan states, in its Counter-Memorial, that the reasons reported above confirm that, although both countries have accepted the compulsory jurisdiction of the Court in 1960 and 2013 Declarations, respectively, there is no reason or justification to look beyond Article 36(2) of the Statute of the ICJ[35], in order to establish jurisdiction in this case, considering the reservations included in that declarations.

On the admissibility of the claim, Pakistan submits that the Marshall Islands' Application is inadmissible for the following reasons:

> (1) The RMI's Application involves issues of national security of Pakistan which are essentially issues of exclusive domestic jurisdiction of Pakistan and no other forum including ICJ is competent to discuss them; (2) The RMI has no jus standi in connection with the claims as formulated in the Application; (3) The RMI's Application constitutes an impermissible attempt to re-open the 1996 advisory proceedings and to obtain what would, in effect, amount to an advisory opinion; (4) The RMI has failed to bring indispensable parties before this Court; (5) The judicial process is inherently incapable of resolving questions of nuclear disarmament involving multiple States; (6) The Court cannot grant the relief requested by the RMI because it has held that good faith is not in itself a source of obligation (International Court of Justice 2015b, 42).

Also in relation to admissibility, the Respondent affirms that the RMI's complaints "would, if adjudicated upon, compromise the sound administration of justice and judicial propriety and integrity" (International Court of Justice 2015b, 7). According to Pakistan, the present case does not meet the most basic threshold test of justiciability and is, for this reason, inadmissible (International Court of Justice 2015b).

3 LEGAL THESES INVOLVED IN THE MERITS

Overcome issues related to jurisdiction and admissibility, in which the judgment will happen in preliminary objections, it is necessary that the ICJ judges pronounce on the merits of the case. This section therefore aims to analyze the main legal theses involved on the merits of this case, namely: Article VI of the NPT as an *erga omnes* obligation, obligations under customary international law, and obligation of performance of good faith in international law.

35 The Article 36(2) thus express: "The states parties to the present Statute may at any time declare that they recognize as compulsory ipso facto and without special agreement, in relation to any other state accepting the same obligation, the jurisdiction of the Court in all legal disputes concerning: a. the interpretation of a treaty; b. any question of international law; c. the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation; d. the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation" (International Court of Justice 1945, online).

3.1 ARTICLE VI OF THE TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS (NPT) AS AN *ERGA OMNES* OBLIGATION

The Treaty on the Non-proliferation of the Nuclear Weapons (NPT) is a milestone international treaty whose objective is to "prevent the spread of nuclear weapons and weapons technology, to promote co-operation in the peaceful uses of nuclear energy and to further the goal of achieving nuclear disarmament and general and complete disarmament" (United Nations 2015, online). In this sense, the NPT represents the only binding commitment in a multilateral treaty to the goal of disarmament by the nuclear-weapon States.

The question remains as to whether Article VI of the NTP is biding to States Not Parties to the NTP. In order to respond to the Applicant's that Article VI of the NPT binds Pakistan albeit its status as a non-party, the Court needs to establish on the character of the norms contained therein as *erga omnes* or not. Thus this section will analyze aspects related to the concept of *erga omnes* obligations in international law.

The ICJ has developed the concept of *erga omnes* obligations in the *Barcelona Traction* case (Memeti and Nuhija 2013). The case deals with a dispute concerning the wrongful treatment of an investment made in Spain by a company incorporated in Canada—the Barcelona Traction Light and Power Company, Limited. Belgium claimed standing to exercise diplomatic protection[36] on behalf of the vast majority of the shareholders of the company, and demanded reparations for the damage caused by Spain as a result of acts contrary to international law committed by its organs (Crawford 2012, Memeti and Nuhija 2013). The Court declined jurisdiction, stating that the company, incorporated in Canada, was the one affected, and that Belgium could not make a claim on behalf of its national shareholders against Spain in the form of diplomatic protection because they were not the injured party—thus lacking standing. In stating this, however, the Court *obiter dicta* appointed cases in which states can have legal interest in the

36 Diplomatic protection, as defined by the International Law Commission in its Draft Articles on Diplomatic Protection, "consists of the invocation by a State, through diplomatic action or other means of peaceful settlement, of the responsibility of another State for an injury caused by an internationally wrongful act of that State to a natural or legal person that is a national of the former State with a view to the implementation of such responsibility" (International Law Commission 2006, online).

protection of a right albeit not meeting the standards for diplomatic protection, crafting thereby the concept of obligations that States have towards the international community as a whole (Memeti and Nuhija 2013):

> 33. When a State admits into its territory foreign investments or foreign nationals, whether natural or juristic persons, it is bound to extend to them the protection of the law and assumes obligations concerning the treatment to be afforded them. These obligations, however, are neither absolute nor unqualified. In particular, an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of al1 States. In view of the importance of the rights involved, al1 States can be held to have a legal interest in their protection; they are **obligations erga omnes**. 34. Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination (International Court of Justice 1970, 32).

The concept of *erga omnes* obligations re-appeared in the *East Timor* case, in which the ICJ decided that the right of peoples to self-determination is irreproachable and has an *erga omnes* character. The Advisory Opinion on the *Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory*, in turn, stated that obligations *erga omnes* include the right to self-determination and certain obligations under international humanitarian law. The term also appears in the *Furundzija* case before the International Criminal Tribunal for Yugoslavia (ICTY); whilst defending that the prohibition of torture is an *erga omnes* obligation (Memeti and Nuhija 2013), the ICTY clarifies the concept of such an obligation:

> 151. Furthermore, the prohibition of torture imposes upon States **obligations erga omnes**, that is, obligations owed towards all the other members of the international community, each of which then has a correlative right. In addition, the violation of such an obligation simultaneously constitutes a breach of the correlative right of all members of the international community and gives

> rise to a claim for compliance accruing to each and every member, which then has the right to insist on fulfillment of the obligation or in any case to call for the breach to be discontinued (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia 1998, 58).

This debate on the right of states to bring claims in international law due to the *erga omnes* nature of certain obligations creates the issue of the existence of *actio popularis* in international law, and the potential instability that this would create in interstate relations. The concept of *actio popularis* comes from Roman law and "indicates an action brought by a citizen asking the court to protect a public interest, without any need to show an individual interest in pursuing the claim" (Memeti and Nuhija 2013, 34). The ICJ itself in the *South West Africa* case stated that this concept did not exist in international law, at least not at the time of that judgment (Memeti and Nuhija 2013):

> The argument amounts to a plea that the Court should allow the equivalent of an "actio popularis", or right resident in any member of a community to take legal action in vindication of a public interest. But although a right of this kind may be known to certain municipal systems of law, it is not known to international law as it stands at present (International Court of Justice 1966, 47).
>
> States may have a legal interest in vindicating a principle of international law, even though they have, in the given case, suffered no material prejudice, or ask only for token damages [...] [but] such rights or interests, in order to exist, must be clearly vested in those who claim them, by some text or instrument, or rule of 1aw (International Court of Justice 1966, 32). As this was not the case, the claims were rejected (Crawford 2012, 582).

What can be included among these *erga omnes* obligations itself remains an element of contention among states, courts and scholars, similarly to what the consequences of its existence for issues of standing.

3.2 OBLIGATIONS UNDER THE CUSTOMARY INTERNATIONAL LAW

The Marshall Islands' submissions, before this Court, are guided by an alleged obligation by Pakistan under customary international law to pursue negotiations in good faith regarding the cessation of the nuclear arms race

at an early date, and ultimately act towards nuclear disarmament. Therefore, according to the Applicant, even though Pakistan is not a state party of the NPT, it can be held responsible for breaching its customary law obligations.

The judges of the Court in this case, before deciding whether the Respondent violated or not these alleged obligations, will have to establish whether the obligation to pursue negotiations in good faith, enshrined in Article VI of the NPT, is a norm of international custom. In this sense, the present section will address the concept of international custom as a source of international law, as well as the necessary elements for the formation of a custom according to ICJ jurisprudence.

Finally, this section will comment further on the notion of state responsibility for internationally wrongful acts. The idea of bringing it for this study aims at providing to the judges a minimum orientation on the subject; if they decide, first, that the obligation under Article VI constitutes a customary rule and, later, that Pakistan violated this standard.

3.2.1 CONCEPT AND ELEMENTS OF CUSTOMARY INTERNATIONAL LAW

The formally recognized sources of international law are those reflected in Article 38 of the Statute of the ICJ. This provision is expressed in terms of the function of the Court; however, the Article 38 is often put forward as a complete statement of the sources of international law (Crawford 2012).

> Article 38.1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states; **b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law**; c. the general principles of law recognized by civilized nations; d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law (International Court of Justice 1945, online).

This Article refers to "international custom, as evidence of a general practice accepted as law". In this sense, Judge Read, in the *Fisheries*

(United Kingdom v. Norway) case, has described customary international law as "the generalization of the practice of States"[37] (Crawford 2012, 23). Customary international law is unwritten, and binds all the members of the international community—"differently from treaties, which are binding only upon those States that gave their express consent through signature and ratification" (Ferreira, et al. 2013, 186).

Custom is composed, as widely accepted, of two elements: widespread and consistent State practice accompanied by an acceptance that the conduct is law, the so-called "psychological element" that is *opinio juris* (Ferreira et al. 2013, Greenwood 2008). A new rule of customary international law can be created only if both of these elements are present (Greenwood 2008). In this sense, in international law, the mere existence of a consistent practice does not suffice to create an international rule; said practice must be accompanied by a subjective element, which is the belief that adherence to the practice is a legal duty (Thirlway 2010, Greenwood 2008). An example often used is the rights of diplomats to immunities in foreign states.

It is widely accepted that the reiterated practice of States fulfills the objective element for the formation of customary rules (Ferreira et al. 2013). In this sense, even though the passage of time may evidence the generality and consistency of a practice, in international law, the formation of a customary rule requires no particular duration (Crawford 2012, Ferreira et al. 2013). The ICJ, in the judgment of the *North Sea Continental Shelf* cases, stated that the passage of only a short period of time was not an impediment to the formation of a customary norm, as long as, during that time, State practice was extensive and virtually uniform (International Court of Justice 1969).

> With respect to the other elements usually regarded as necessary before a conventional rule can be considered to have become a general rule of international law, it might be that, even without the passage of any considerable period of time, a very **widespread and representative participation** in the convention might suffice of itself, provided it included that of **States whose interests were specially affected.** [...] Although the passage of only a short period of time is not necessarily, or of itself, a bar to the formation of a new rule of customary international law on the basis of

37 It is worth noting also that the international custom arises as a collateral effect of the conduct of States in their international relations (Cassese 2001).

> what was originally a purely conventional rule, an indispensable requirement would be that within the period in question, short though it might be, State practice, including that of States whose interests are specially affected, should have been both **extensive and virtually uniform** in the sense of the provision invoked;—and should moreover have occurred in such a way as to show a general recognition that a rule of law or legal obligation is involved (International Court of Justice 1969, 42-43).

Regarding the uniformity of the practice, absolute unanimity is not required[38], but substantial uniformity is (Crawford 2012). The Court, also in the *North Sea Continental Shelf* decision, stressed the importance when regarding the objective element of custom of the practice of "States whose interests are specially affected" (International Court of Justice 1969). The concept of "most affected states" is important, in the present case, in view of the limited number of countries with nuclear weapons that can be especially affected, for instance; their practice in relation to the obligation to disarmament can be considered especially relevant.

The subjective element of custom, known by the Latin expression *opinio juris sive necessitatis,* is reflected in the text of Article 38.1.b, which provides that, for custom to exist, a general practice must be accepted as law (Ferreira et al. 2013). According to Greenwood, "it might be better to consider *opinio juris* as the assertion of a legal right or the acknowledgment of a legal obligation" (Greenwood 2008, 2). The ICJ often infers "the existence of *opinio juris* from a general practice, from scholarly consensus or from its own or other tribunals' previous determinations" (Crawford 2012, 26). Regarding the *opinio juris* as subject element of custom, the Court, in the *North Sea Continental Shelf* judgment, thus stated:

> Not only must the acts concerned amount to a settled practice, but they must also be such, or be carried out in such a way, as to be evidence of a belief that this practice is rendered obligatory by the existence of a rule of law requiring it. The need for such a belief, i.e., the existence of a subjective element, is implicit in the very notion of the *opinio juris sive necessitatis* (International Court of

38 Likewise, the complete consistency of practice is also "not required; often the real problem is to distinguish mere abstention from protest by a number of states in face of a practice followed by others" (Crawford 2012, 25).

> Justice 1969, 44).

In the *Nicaragua* case—another important judgment that delimits the notion of custom as law—the Court expressly cross-referenced *North Sea Continental Shelf*:

> In considering the instances of the conduct [...] the Court has to emphasize that, as was observed in the *North Sea Continental Shelf* cases, for a new customary rule to be formed, not only must the acts concerned 'amount to a settled practice', but they must be accompanied by the opinio juris sive necessitatis. Either the States taking such action or other States in a position to react to it, must have behaved so that their conduct is 'evidence of a belief that this practice is rendered obligatory by the existence of a rule of law requiring it. The need for such a belief, i.e., the existence of a subjective element, is implicit in the very notion of the opinio juris sive necessitatis' (International Court of Justice 1986, 108-109).

Since the customary international law obligation evoked by the RMI coincides with Article VI of the NPT, the relationship between treaty and international custom is relevant here. In this sense, according to Crawford (2012, 33), "[when] norms of treaty origin crystallize into new principles or rules of customary law, the customary norms retain a separate identity even where the two norms may be identical in content", meaning that an overlapping obligation may exist under treaty simultaneously to custom. Despite the traditional idea that a dispute can only arise under a treaty between parties to the treaty, when an identical customary rule overlaps with treaty a state non-party to a law-making treaty may find itself indirectly affected by the rules contained in the treaty. In the *Nicaragua* case[39], for instance, the ICJ judges avoided the effect of the US jurisdictional reservation "by holding that it was free to apply customary international law" (Crawford 2012, 33).

3.2.2 STATE RESPONSIBILITY

A State may be held responsible for internationally wrongful acts violating rules of customary or conventional international law. Therefore, if, during the proceedings, this Court reaches the conclusion that Pakistan

39 See Nicaragua v. United States of America. Merits. Judgment (Judgment of June 27, 1986).

violated customary international law norms, it will be necessary to declare the international responsibility of the country. This idea is found expressed in Article 1 of the International Law Commission Articles on State Responsibility for International Wrongful Acts (ARSIWA)[40], which itself was considered by the Court on numerous occasions part of customary international law: "Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State" (International Law Commission 2001, 32). This is the fundamental proposition of the International Law of State Responsibility (Olleson 2007).

According to the ILC, for a State to be held responsible for internationally wrongful acts, it is necessary the observance of two elements, as expressed in Article 2 of ARSIWA:

> Article 2. Elements of an internationally wrongful act of a State: There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) is **attributable** to the State under international law; and (b) constitutes a **breach of an international obligation** of the State (International Law Commission 2001, 34).

This Article sets out that, for a state's responsibility to be engaged, there must be a conduct (act or omission) that is (i) attributable to that state and (ii) that is wrongful, because it violates one of its international obligations (Olleson 2007).

For an act to constitute a breach of an international obligation, Articles 12 and 13 of ARISIWA state:

> Article 12. Existence of a breach of an international obligation: There is a breach of an international obligation by a State when an act of that State is not in conformity with what is required of it by that obligation, regardless of its origin or character (International Law Commission 2001, 54).
>
> Article 13. International obligation in force for a State: An act of a State does not constitute a breach of an international obligation unless the State is bound by the obligation in question at the time the act occurs (International Law Commission 2001, 57).

40 ILC's initiative to codify and development progressively the basic rules of international law concerning the responsibility of States for their internationally wrongful acts.

In order for another state to bring a claim for a breach of an international obligation, however, and obtain reparation, the state wishing to bring the claim must prove it has standing. This is to say a State may only invoke the responsibility for internationally wrongful acts in relation to other States to which the obligation is owed and which has some type of interest in its fulfillment—either because the obligation in question, owed to a group of States, protects a common interest if the group, or because it is an *erga omnes* obligation, which is due not to any state in particular but to the international community as a whole (Crawford 2012). In this sense, whereas the present discussion is also about the *erga omnes* character of obligations enshrined in Article VI, it is worth noting the Article 48 of ARSIWA:

> Article 48. Invocation of responsibility by a State other than an injured State: 1. Any State other than an injured State is entitled to invoke the responsibility of another State in accordance with paragraph 2 if: (a) the obligation breached is owed to a group of States including that State, and is established for the protection of a collective interest of the group; or (b) the obligation breached is owed to the international community as a whole. 2. Any State entitled to invoke responsibility under paragraph 1 may claim from the responsible State: (a) cessation of the internationally wrongful act, and assurances and guarantees of non-repetition in accordance with article 30; and (b) performance of the obligation of reparation in accordance with the preceding articles, in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached (International Law Commission 2001, 126).

3.3 OBLIGATION OF PERFORMANCE OF GOOD FAITH IN INTERNATIONAL LAW

The principle of good faith requires parties of a relation to deal honestly and fairly with each other, representing their motives and purposes truly, without taking unfair advantage (D'Amato 1992). This concept figures prominently in the Vienna Convention on the Law of Treaties, in which one can understand the principle of good faith as negation of unintended and literal interpretation of words that might result in one of the parties gaining an unjust advantage over other (D'Amato 1992). However, since there is no central legislative body in International Law, an all-pervading obligation of good faith is difficult to establish and to charge, even though

the International Court of Justice's case law acts as a source of guidance in applying the principle (Reinhold 2013).

Nevertheless, it is important to underline the application of the principle of good faith to the general performance of a State's obligations under International Law (D'Amato 1992). This aspect it settled in the "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation Among States" in its session regarding "The principle of sovereign equality of States": "[e]very State has the duty to fulfill in good faith the obligations assumed by it in accordance with the Charter of the United Nations" (United Nations 1970, online).

The principle of good faith owes its present authority to natural law, to treaties, to customary international law, and especially to its global implementation in more or less all legal systems and cultures (Kotzur 2009). In this sense, although the good faith shows itself as a norm that guides the entire treaty interpretation process (Linderfalk 2007)—which means that the principle is part of a set of "general rules" used to interpreter treaties (Pauwelyn and Elsig 2013)—the analysis of good faith of interest to this case are those related to obligations outside the treaties, that is, one that does not deal with treaty interpretation.

In this context, *bona fides* (latin expression for "good faith") is an abstract principle that can be concretized in specific applicable rules such as acquiescence, estopple, or duties of information and disclosure (Kotzur 2009). The duties of loyalty and cooperation between the Europe Union and the Member States derived of the Article 10 of the Treaty Establishing the European Community, for instance, are not treaty obligations and, yet, can be considered expressions of the good faith. Regarding the procedural rules, "the general duty of loyalty between the parties can be seen as a crucial good faith standard" (Kotzur 2009, online), as well as the prohibition to wrongfully abuse procedural means. These examples also show us that the mutual duties and obligations of international actors cannot be determined in a purely formalistic way, such in the treaties (Kotzur 2009). Thereby:

> A dynamic and evolutive interpretation is indispensable for their effective implementation. Especially if and where little international law exists or rapidly changing economic conditions require flexibility, good faith assumes a gap-filling function. Good faith is a general and objective principle of international law. Given its consensual structures, the international community depends on

persistently renewed consent in good faith (Kotzur 2009, online).

4 RELEVANT JUDICIAL PRECEDENTS

In this section, the previous pronouncements of the ICJ that were deemed the most relevant for the analysis of this case will be addressed. The examination of those previous decisions is important in order to indicate to the judges the Court's relevant cases to be used in the resolution of the dispute in question, so that these are taken into account during this trial.

Despite no legal rule or principle can bind a judge of the International Court of Justice to a precedent, this body usually follows its own decisions. These constitute a repository of legal experience to which it is convenient to adhere, as well as embody what the Court has considered in the past to be good law. Also, the respect for decision given in the past makes for certainty and stability. Nonetheless, the judges are not free to discard precedents completely, since there is an obligation to adduce reasons for departing from the duty of consistency and observance of settled principles (Lauterpacht 1970).

4.1 ADVISORY OPINION ON LEGALITY OF THE THREAT OR USE OF NUCLEAR WEAPONS

On 6 January 1995 the United Nations General Assembly (UNGA) filed a request before the International Court of Justice for an Advisory Opinion regarding the NPT (United Nations 1995), taking into account resolutions the Assembly had issued so far on the issue of nuclear weapons, especially Resolution 3074 (XXVIII) from 3 December 1973, in which it declared that the use of nuclear weapons was a crime against humanity.

The ICJ issued its Advisory Opinion on 8 July 1996. In response to objections to its jurisdiction by states pleading before it, it ruled that it had jurisdiction to hear the case (International Court of Justice 1996) and issue an Advisory Opinion pursuant to Article 65(1) of the Court's Statute. In response to challenges on the functional ability of the General Assembly to deal with matters of international peace and security such as the use of nuclear weapons, the ICJ stated that this had "relevance to many aspects of the activities and concerns of the General Assembly, including those relating to the threat or use of force in international relations, the disarmament pro-

cess, and the progressive development of international law" (International Court of Justice 1996, 95). In relation to challenges to its jurisdiction based on the political nature of the question proposed, the Court decided that it was still a legal question that could be answered by the Court (International Court of Justice 1996).

The opinion given by the Court proved to be one of its most controversial decisions. It firstly decided unanimously that "there is in neither customary nor conventional international law any specific authorization of the threat or use of nuclear weapons" (International Court of Justice 1996, 94). However, by eleven votes to three, the Court also decided that "there is in neither customary nor conventional international law any comprehensive and universal prohibition of the threat or use of nuclear weapons as such" (International Court of Justice 1996, 94). In other words, the judges have not found a rule of general scope in custom or treaty specifically proscribing the threat or use of nuclear weapons *per se*.

Also unanimously, the Court decided that a threat or the use of force by means as nuclear weapons is a violation of the Article 2(4) of the United Nations Chapter (International Court of Justice 1996); as well as that:

> A threat or use of nuclear weapons should also be compatible with the requirements of the international law applicable in armed conflict, particularly those of the principles and rules of international humanitarian law, as well as with specific obligations under treaties and other undertakings which expressly deal with nuclear weapons (International Court of Justice 1996, 94).

In such way, the Court's argumentation regarding the Application of International Humanitarian Law norms reads as follows:

> Turning to the applicability of the principles and rules of humanitarian law to a possible threat or use of nuclear weapons, the Court notes that nuclear weapons were invented after most of the principles and rules of humanitarian law applicable in armed conflict had already come into existence; the Conferences of 1949 and 1974-1977 left these weapons aside, and there is a qualitative as well as quantitative difference between nuclear weapons and all conventional arms. However, in the Court's view, it cannot be concluded from this that the established principles and rules of huma-

> nitarian law applicable in armed conflict did not apply to nuclear weapons. Such a conclusion would be incompatible with the intrinsically humanitarian character of the legal principles in question which permeates the entire law of armed conflict and applies to all forms of warfare and to all kinds of weapons, those of the past, those of the present and those of the future. In this respect it seems significant that the thesis that the rules of humanitarian law do not apply to the new weaponry, because of the newness of the latter, has not been advocated in the present proceedings (International Court of Justice 1996, 98).

In this sense, it was observed by the ICJ that "the destructive power of nuclear weapons cannot be contained in either space or time" and that such weapons "have the potential to destroy all civilization and the entire ecosystem of the planet". Also, according to the Advisory Opinion, it acknowledges "the unique characteristics of nuclear weapons, and in particular their destructive capacity, their capacity to cause untold human suffering, and their ability to cause damage to generations to come" (International Court of Justice 1996, 96).

By seven votes to seven, by the President's casting vote, it was decided that

> It follows from the above-mentioned requirements that the threat or use of nuclear weapons would generally be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law;
> However, in view of the current state of international law, and of the elements of fact at its disposal, the Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake (International Court of Justice 1996, 94).

Considering the conclusion that any use of nuclear weapons would "generally be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law" (International Court of Justice 1996, 94), for any given use of nuclear weapons to satisfy the legal requirements, the circumstances of use would have to be truly exceptional. Nevertheless, such circumstances do exist in the Court's

view, notably with respect to low-yield nuclear weapons, and that it is therefore unpersuasive that all nuclear weapons are either inherently indiscriminate or inherently disproportionate under international humanitarian law (International Law and Policy Institute and Geneva Academy 2014). In this sense, on its dissenting opinion, Judge Schwebel concluded that in "certain circumstances, such a use of nuclear weapons might meet the tests of discrimination and proportionality; in others not" (International Court of Justice 1996, 101). On this point:

> The Court observes that, in view of the unique characteristics of nuclear weapons, to which the Court has referred above, the use of such weapons in fact seems scarcely reconcilable with respect for the requirements of the law applicable in armed conflict. It considers, nevertheless, that it does not have sufficient elements to enable it to conclude with certainty that the use of nuclear weapons would necessarily be at variance with the principles and rules of law applicable in armed conflict in any circumstance. Furthermore, the Court cannot lose sight of the fundamental right of every State to survival, and thus its right to resort to self-defense, in accordance with Article 51 of the Charter, when its survival is at stake. Nor can it ignore the practice referred to as "policy of deterrence", to which an appreciable section of the international community adhered for many years (International Court of Justice 1996, 98).

The Court's conclusion on this issue is considered by most scholars as being controversial, because the judges decided on the legality of threat or use of nuclear weapons conflating the proportionality requirements under *jus ad bellum* and *jus in bello*[41], which opened the door to the possibility that the first may override the second one in certain circumstances. In accordance with the decision mentioned above, in which it was necessary the President's casting vote, the use of nuclear weapons may be justified in

41 *Jus ad bellum* represents a body of the law of war that regulates the interstate use of force, allowing for weapons to be used in self-defense against an armed attack. Therefore, there is a necessity ad bellum when a state, exercising its right of self-defense, may lawfully use force, namely when there be no reasonable alternative to using force (International Law and Policy Institute and Geneva Academy 2014). *Jus in bello*, which works as a translation of "international humanitarian law", on the other hand, "has as its aim the conciliation of the necessities of war with the laws of humanity by setting clear limits on the conduct of military operations" (Moussa 2008, 965).

"extreme circumstances of self-defense", even if such use breaches international humanitarian law (Moussa 2008). In the same sense, on its separate opinion, Judge Fleischhauer concluded that nuclear weapons could be used in violation of international humanitarian law in an extreme situation of self-defense threatening the very existence of the state (International Court of Justice 1996, Moussa 2008). This understanding creates the threshold of "state survival", that gives rise to a different level of self-defense, one in which state is no longer bound by the provisions of humanitarian law. This way, it would be allowed to the states to justify any violation of international humanitarian law in the face of so-called circumstances that threaten their survival. "This controversial pronouncement of a *non-liquet* is what opened the door to interpretations of the decision that subordinated *jus in bello* to *jus ad bellum*" (Moussa 2008, 972). The examination of these two bodies of law was responsible to take the ICJ to its main conclusion in this Advisory Opinion: there was nothing in international law that prohibited or permitted the use of nuclear weapons.

Largely based on its analysis of Article VI of the 1968 NPT, the court unanimously concluded (International Court of Justice 2014a): "There exists an obligation to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all aspects under strict and effective international control" (International Court of Justice 1996, 94). In this sense,

> [...] the Court appreciates the full importance of the recognition by article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of an obligation to negotiate in good faith a nuclear disarmament. The legal import of that obligation goes beyond that of a mere obligation of conduct; the obligation involved here is an obligation to achieve a precise result-nuclear disarmament in all its aspects—by adopting a particular course of conduct, namely, the pursuit of negotiations on the matter in good faith. This twofold obligation to pursue and to conclude negotiations formally concerns the 182 States parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, or, in other words, the vast majority of the international community. Indeed, any realistic search for general and complete disarmament, especially nuclear disarmament, necessitates the cooperation of all States (International Court of Justice 1996, 98-99).

In all its jurisprudence, the ICJ has commented on the interpretation of Article VI only once, in the Nuclear Weapons Advisory Opinion here addressed (International Law and Policy Institute and Geneva Academy 2014). As its main conclusion, the ICJ's Advisory Opinion from 8 July 1996 decided that international law was at the time unclear on the issue. The Court did not conclude definitively and categorically, under the existing state of international law, whether the threat or use of nuclear weapons would necessarily be unlawful in all possible cases. In this sense, found that whereas recourse to nuclear weapons was scarcely reconcilable with humanitarian law, it could not ascertain that it would necessarily violate international humanitarian law in every circumstance (Moussa 2008), given the possibility of extreme circumstance of self-defense in which the very survival of a State would be a stake. This decision means, in other words, that "a use of nuclear weapons that violates the *jus in bello* may become lawful if it satisfies the *jus ad bellum*" (Sloane 2008, 91).

4.2 NORTH SEA CONTINENTAL SHELF (FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY V. DENMARK AND FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY V. THE NETHERLANDS)

The judgment resulting from the *North Sea Continental Shelf* cases represents one of the most important decisions of the Court's jurisprudence. In this occasion, the ICJ issued verdict which analyzed deeply the theme of the formation and identification of customary international law. Therefore, the criteria used by the judges, in that case, to identify a custom and understand its formation process should be taken into account in the decision on the characterization, or not, of the obligation to pursue negotiations in good faith, enshrined in Article VI of the NPT, as international custom.

The case, submitted to the Court on February 20, 1967, was proposed by the Federal Republic of Germany against, separately, the Netherlands and Denmark. The dispute was related to the delimitation of the continental shelf between Germany and Denmark on the one hand, and between Germany and the Netherlands on the other, being reunited posteriorly in one single case by the ICJ (International Court of Justice 1969). In this sense, the parties requested the Court to decide the principles and rules of international law applicable to the above delimitation, since both disagreed on that applicable rules.

Whereas the Netherlands and Denmark relied on the principle of

equidistance—rule of delimitation of the continental shelf contained in Article 6 of the 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf—Germany stated that the delimitation of the continental shelf was governed by the principle that each coastal State is entitled to a just and equitable share. Thus, contrary to the Netherlands and Denmark, the Federal Republic of Germany, who was not a party to said convention, argued that the principle of equidistance was neither a mandatory rule in delimitation of the continental shelf nor a rule of customary international law, so that such rule could not be binding on the country.

On February 20, 1969, the Court issued decision, holding that Germany was not legally bound by the provisions of Article 6 and that the equidistance principle was not a necessary consequence of the general concept of continental shelf rights, as well as was not a rule of customary international law (International Court of Justice 1969). In other words, the ICJ stated that, however a treaty rule can also be a rule of customary international law, this was not the case of Article 6, since the use of the equidistance method had not crystallized into customary law and was not obligatory for the delimitation of the areas in the North Sea related to the case's proceedings.

Nevertheless, the judges, in the case's judgment, were able to establish, for instance, in which ways custom and treaties may interact: they can be declaratory of pre-existing customary law, crystallize developing customary law, or give rise to a custom after its adoption. The judgment also highlighted the importance of the practice of the most affected States, since considered it a determining factor in the incorporation of treaty norms into the *corpus* of customary international law. Furthermore, the Court affirmed that, for the formation of a customary rule, it is necessary that State practice is, during a period of time—even though short—extensive and representative, including that of the States whose interests are specially affected (International Court of Justice 1969). In addition to the State practice—objective element of the custom—the ICJ judgment in this case also stressed the necessity of *opinio juris*, as the subjective element, for the formation of a customary rule.

4.3 BARCELONA TRACTION, LIGHT AND POWER COMPANY, LIMITED (BELGIUM V. SPAIN)

Belgium filed a first Application, before the International Court of Justice, against Spain in 1958. However, the case was removed from the

Court's General List, after a notice, in 1961, of discontinuance of the proceedings, with a view to negotiations between the representatives of the parties. The subsequent negotiations broke down, which took, the Belgian Government, on June 19, 1962, to bring before the ICJ a new suit against the Spanish State. Belgium sought reparation for damage claimed to have been caused to Belgian nationals, shareholders in the Canadian Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, by the conduct of various organs of Spain. On behalf of that Belgian nationals who had invested in the company, the proceedings were instituted on the premise that Spain was responsible for acts in violation of international law that had caused injury to the Canadian corporation and its Belgian shareholders (International Court of Justice 1970).

In response to the Applicant's allegations, the Spanish Government raised four preliminary objections. In the first one, Respondent contended that the discontinuance mentioned above precluded Belgium from bringing the proceedings in question, whereas, in the second one, stated that the Article 37[42] of the ICJ Statute applies only between States which had become parties to the Statute previously to the dissolution of the Permanent Court of International Justice—consequently, following this reasoning, the Court would not be competent, since the necessary jurisdictional basis requiring Spain to submit to the jurisdiction of the ICJ did not exist. The Court, in the judgment of July 24, 1964, rejected these two preliminary obligations by 12 votes to 4 and 10 votes to 6, respectively. However, in that same occasion, the third preliminary objection, which was to the effect that the Belgian Government lacked capacity to submit any claim in respect of wrongs done to a Canadian company, even if the shareholders were Belgian, and the fourth one, which was to the effect that local remedies available in Spain had not been exhausted, had been joined to the merits (International Court of Justice 1964).

In the judgment on second phase of the case, the judges found that Belgium lacked *jus standi* to exercise diplomatic protection of shareholders in a Canadian company with respect to measures taken against that company in Spain. Thus, the ICJ rejected Belgium's claim by fifteen votes to one, stating that "is not of the opinion that, in the particular circumstances

42 "Article 37: Whenever a treaty or convention in force provides for reference of a matter to a tribunal to have been instituted by the League of Nations, or to the Permanent Court of International Justice, the matter shall, as between the parties to the present Statute, be referred to the International Court of Justice" (International Court of Justice 1945, online).

of the present case, jus standi is conferred on the Belgian Government by considerations of equity" (International Court of Justice 1970, 51).

> In the course of the proceedings, the Parties have submitted a great amount of documentary and other evidence intended to substantiate their respective submissions. Of this evidence the Court has taken cognizance. It has been argued on one side that unlawful acts had been committed by the Spanish judicial and administrative authorities, and that as a result of those acts Spain has incurred international responsibility. On the other side it has been argued that the activities of Barcelona Traction and its subsidiaries were conducted in violation of Spanish law and caused damage to the Spanish economy. If both contentions were substantiated, the truth of the latter would in no way provide justification in respect of the former. The Court fully appreciates the importance of the legal problems raised by the allegation, which is at the root of the Belgian claim for reparation, concerning the denials of justice allegedly committed by organs of the Spanish State. However, the possession by the Belgian Government of a right of protection is a prerequisite for the examination of these problems. Since no jus standi before the Court has been established, it is not for the Court in its Judgment to pronounce upon any other aspect of the case, on which it should take a decision only if the Belgian Government had a right of protection in respect of its nationals, shareholders in Barcelona Traction (International Court of Justice 1970, 52).

The Court, also in the judgment on second phase of *Barcelona Traction*, mentioned the basic right of all human persons to be protected against slavery and racial discrimination as deriving from basic general international law. The paragraph 33 of that judgment clearly express such idea: "when a State admits into its territory foreign investments or foreign nationals, whether natural or juristic persons, it is bound to extend to them the protection of the law and assumes obligations concerning the treatment to be afforded them" (International Court of Justice 1970, 33). In this sense, it is possible to affirm that certain rights may derive from international instruments of a universal or quasi-universal character, which create obligations owed to the international community as a whole. These obligations are called *erga omnes*, that is, all states have a legal interest in their protec-

tion (International Court of Justice 1970).

The analysis of this case is especially important to the judgment of the dispute between the Marshall Islands and Pakistan, since the judges, in that occasion, gave rise to the concept of *erga omnes* obligations in international law. Thus, it is strongly suggested that this Court use the understanding of *erga omnes* obligations adopted in the *Barcelona Traction* case in order to decide whether Article VI of the NTP is biding to States Not Parties to the treaty and, therefore, if such article constitutes, or not, an *erga omnes* obligation.

4.4 OBLIGATION TO NEGOTIATE ACCESS TO THE PACIFIC OCEAN (BOLIVIA V. CHILE)

The Plurinational State of Bolivia, on April 24, 2013, instituted proceedings against the Republic of Chile before the ICJ. In general, Bolivia claims that Chile, by failing to comply with its statements that recognized Bolivia's right of access to the Pacific Ocean, has violated both treaty law and customary international law. In its Application instituting proceedings and in its Memorial, Bolivia requests the Court to adjudge and declare that:

> (a) Chile has the obligation to negotiate with Bolivia in order to reach an agreement granting Bolivia a fully sovereign access to the Pacific Ocean; (b) Chile has breached the said obligation; (c) Chile must perform the said obligation in good faith, promptly, formally, within a reasonable time and effectively, to grant Bolivia a fully sovereign access to the Pacific Ocean (International Court of Justice 2015c, 8).

In its Application, Bolivia seeks to found the jurisdiction of the Court on Article XXXI of the Pact of Bogotá[43]. Both Bolivia and Chile are parties

43 This article thereby provides: "In conformity with Article 36, paragraph 2, of the Statute of the International Court of Justice, the High Contracting Parties declare that they recognize, in relation to any other American State, the jurisdiction of the Court as compulsory ipso facto, without the necessity of any special agreement so long as the present Treaty is in force, in all disputes of a juridical nature that arise among them concerning: (a) the interpretation of a treaty; (b) any question of international law; (c) the existence of any fact which, if established, would constitute the breach of an international obligation; (d) the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation" (International Court of Justice 2015c, 8).

to this treaty, which was adopted on 30 April 1948. On July 15, 2014, Chile presented its preliminary objections to jurisdiction and, on November 7, 2015, Applicant brought before the Court its written statement on the preliminary objection filed by Respondent. On September 24, 2015, the Court issued judgment on preliminary objections. Currently, this dispute is pending on the merits in the ICJ.

Bolivia's Application states that the dispute in question relates to "Chile's obligation to negotiate in good faith and effectively with Bolivia in order to reach an agreement granting Bolivia a fully sovereign access to the Pacific Ocean" (International Court of Justice 2015c, 12). Chile, in its preliminary objections, contends that the subject-matter of Applicant's claim is territorial sovereignty and the character of Bolivia's access to the Pacific Ocean. Also affirms that the obligation alleged by Bolivia is in fact an obligation to conduct negotiations; however, the outcome of which is predetermined, namely, the grant to Bolivia of sovereign access to the Pacific Ocean. In Chile's view, therefore, Applicant is not seeking an open negotiation comprised of good faith exchanges, but rather negotiations with a judicially predetermined outcome. This way, according to respondent, "the alleged obligation to negotiate should be seen as an 'artificial means' to implement Bolivia's alleged right to sovereign access to the Pacific Ocean" (International Court of Justice 2015c, 13). In its written statement, Bolivia refutes Chile's allegations, responding that the country misrepresents the dispute that is the subject of the Application.

> It emphasizes that the Application asks the Court to find that Chile has an obligation to negotiate sovereign access to the sea. Bolivia maintains that the result of those negotiations and the specific modalities of sovereign access are not matters for the Court but, rather, are matters for future agreement to be negotiated by the Parties in good faith (International Court of Justice 2015c, 13).

The Court, in its judgment on preliminary objections, considered that the disputed presented by the Application is in order to decide whether Chile has an obligation to negotiate Bolivia's sovereign access to the sea and, if such an obligation exists, whether Chile has breached it. The judges also stated that, proceeding the case to the merits, Bolivia's claim would place before the Court, for later decision, contention about the existence, nature and content of the alleged obligation to negotiate sovereign access. Thus,

ICJ concluded that the subject-matter of the dispute is exactly whether Respondent is obligated to negotiate in good faith Bolivia's sovereign access to the Pacific Ocean, and, existing such an obligation, whether Respondent had breached it.

In this sense, it is possible to affirm that this case has a significant relevance for the dispute between Marshall Islands and Pakistan, since, on the merits of the latter case, this Court will decide, firstly, on the definition of the obligation to negotiate in good faith and, posteriorly, if Pakistan breached such an obligation. For this reason, it is extremely recommended that the judges take into account the *Obligation to Negotiate* access to the Pacific Ocean case during the trial.

5 SUBMISSIONS

The Republic of the Marshall Islands requests this Court to adjudge and declare that:

a) The Court has jurisdiction with respect to the present case and that the Application is admissible;

b) Pakistan has violated and continues to violate international obligations under customary international law, by failing to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control, in particular by engaging a course of conduct, the quantitative buildup and qualitative improvement of its nuclear forces, contrary to the objective of nuclear disarmament;

c) Pakistan has violated and continues to violate its obligations under customary international law with respect of the nuclear arms race at an early date, by taking actions to quantitatively build up its nuclear forces, to qualitatively improve them, and to maintain them for the indefinite future, and additionally by blocking negotiations on a Fissile Materials Cut-off Treaty;

d) Pakistan has failed and continues to fail to perform in good faith its obligations under customary international law by taking actions to quantitatively build up its nuclear forces, to qualitatively improve them, and to maintain them for the indefinite future, and by blocking negotiations on a Fissile Materials Cut-off Treaty; and

e) Pakistan has failed and continues to fail to perform in good faith obligations under customary international law by effectively preventing the great majority of non-nuclear-weapon States from fulfilling their part of the obligations under customary international law and Article VI of the NPT

with respect to nuclear disarmament and cessation of the nuclear arms race at an early date.

The Government of the Islamic Republic of Pakistan requests this Court to adjudge and declare that:

a) The claims set forth in the Republic of the Marshall Islands Application of April 24, 2014, are not within the jurisdiction of the Court (1) and are inadmissible (2).

REFERENCES

Bekker, Pieter H.F. 2001. "Liechtenstein Sues Germany before the World Court over a Dispute Concerning Property Seized by Czechoslovakia During WWII." *American Society of International Law Insights*, June 4. https://www.asil.org/insights/volume/6/issue/14/liechtenstein--sues-germany-world-court-over-dispute-concerning-property.

Brownlie, Ian. 2008. Principles of Public International Law. Oxford: Oxford University Press.

Cassese, Antonio. 2001. *International Law*. New York: Oxford University Press.

———. 2005. *International Law.* New York: Oxford University Press.

Charnysh, Volha. 2009. "Pakistan's Nuclear Program." *Nuclear Age Peace Foundantion*. September 03. http://www.nuclearfiles.org/menu/key-issues/nuclear-weapons/issues/proliferation/pakistan/charnysh_pakistan_analysis.pdf

Crawford, James. 2012. *Brownlie's Principles of Public International Law*. 8th. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Dalton, Toby and Michael Krepon. 2015. "A Normal Nuclear Pakistan." *Carnegie Endowment for International Peace*. Carnegie Endowment for International Peace and Stimson Center. http://carnegieendowment.org/files/NormalNuclearPakistan.pdf

D'Amato, Anthony. 1992. "Good Faith". In R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 1, 599-601. North-Holland.

Dörr, Oliver and Schmalenbach, Kirsten. 2012. *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary.* Berlin: Springer Berlin Heidelberg.

Ferreira, André da Rocha, Cristieli Carvalho, Fernanda Graeff Machry and Pedro Barreto Vianna Rigon. 2013. "Formation and Evidence of Customary International Law." *UFRGS Model United Nations Journal*, 182-201.

Greenwood, Christopher. 2008. "Sources of International Law: An Introduction." *United Nations Office of Legal Affairs*. http://legal.un.org/avl/pdf/ls/greenwood_outline.pdf.

Harris, David John. 2010. "Cases and Materials on International Law". London: Thomson Reuters.

International Court of Justice. 1945. "Statute of the International Court of Justice." *International Court of Justice*. http://www.icj-cij.org/documents/?p1=4&p2=2.

———. 1954. *Monetary Gold removed from Rome in 1943* (Italy v. France, United Kingdom and United States), Preliminary Question, ICJ Reports 1954 p. 19.

———. 1964. "Judgment (Preliminary Objections)." *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*. July 24 . http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5341.

pdf.

———. 1960. *Declarations Recognizing the Jurisdiction of the Court as Compulsory.* September 12. http://www.icj-cij.org/jurisdiction/?p1=5&p2=1&p3=3&code=PK.

———. 1966. "Judgment (Second Phase)." *South West Africa (Liberia v. South Africa; Ethiopia v. South Africa)* . July 18. http://www.icj-cij.org/docket/files/47/4955.pdf.

———. 1969. "Judgment". *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Netherlands; Federal Republic of Germany/Denmark).* February 20. http://www.icj-cij.org/docket/files/52/5561.pdf.

———. 1970. "Judgment (Second Phase)." *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain).* February 5. http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf.

———. 1974. "Judgment". *Nuclear Tests Case (Australia v. France).* December 20. http://www.icj-cij.org/docket/files/58/6093.pdf.

———. 1977. "Judgment". *Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia).*

———. 1978. "Rules of Court." *International Court of Justice.* July 1st. http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=3&.

———. 1986. "Judgment." *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America).* June 27. http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf.

———. 1992. *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia),* Preliminary Objections, ICJ Reports 1992 p 240

———. 1995. *East Timor* (Portugal v. Australia), ICJ Reports 1995 p 90.

———. 1996. "Advisory Opinion." *Legality of The Threat or Use of Nuclear Weapons.* July 8. http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7497.pdf.

———. 2001. *ICJ Practice Directions.* October. http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=4&p3=0.

———. 2014a. "Application instituting proceedings against the Islamic Repuplic of Pakistan." *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. Pakistan).* April 24. http://www.icj-cij.org/docket/files/159/18294.pdf.

———. 2014b. "Order of 10 July 2014." *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. Pakistan).* July 10. http://www.icj-cij.org/docket/files/159/18352.pdf.

———. 2015a. "Memorial of the Marshall Islands" *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. Pakistan).* January 12, http://www.icj-cij.org/docket/files/159/18902.pdf.

———. 2015b. "Counter-memorial of Pakistan on Jurisdiction and Admissibility." *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. Pakistan).* December 1st. http://www.icj-cij.org/docket/files/159/18920.pdf.

———. 2015c. "Judgment (Preliminary Objections)." *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile).* September 24. http://www.icj-cij.org/docket/files/153/18746.pdf.

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. 1998. "Judgment." *Prosecutor*

v. Anto Furundzija. December 10. http://www.icty.org/x/cases/furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf.

International Law and Policy Institute and Geneva Academy. 2014. *Nuclear Weapons under International Law: an overview.* Geneva: Cambridge University Press.

International Law Commission. 2001. "Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries." *United Nations Office of Legal Affairs*. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

———. 2006. "Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries." *United Nations Office of Legal Affairs*. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf.

Izuyama, Marie, and Schinichi Ogawa. 2003. "The Nuclear Policy of India and Pakistan." *NIDS Security Reports*, March: 58-89.

Kerr, Paul K. and Mary Beth Nikitin. 2016. *Pakistan's Nuclear Weapons*. Foreign Press Centers, US Department of State, Washington: Congressional Reserach Service, 1-31.

Kotzur, Markus. 2009. "Good Faith (Bona fide)." *Max Planck Encyclopedia of Public International Public*, January.

Lauterpacht, Sir Hersch. 1970. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Linderfalk, Ulf. 2007. *On The Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Lund: Springer.

Mearsheimer, John J. 1990. "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War." *International Security* 15 (4). The MIT Press: 5-56.

Memeti, Ardit, and Bekim Nuhija. 2013. "The concept of erga omnes obligations in international law." *New Balkan Politics Journal*: online.

Olleson, Simon. 2007. "The Impact of the ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts." *British Institute of International and Comparative Law.* http://www.biicl.org/files/3107_impactofthearticlesonstate_responsibilitypreliminarydraftfinal.pdf.

Pauwelyn, Joost and Elsig, Manfred. 2013. *The Politics of Treaty Interpretation: Variations and Explanations across International Tribunals*. New York City: Cambridge University Press.

Reaching Critical Will. 2016. *Open-ended working group on nuclear disarmament.* http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/oewg.

Reinhold, Steven. 2013. Good Faith in International Law. *Bonn Reasearch Papers on Public International Law*. May.

Roscini, Marco. 2015. *The Cases against the Nuclear Weapons States*. May 11. https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/10/cases-against-nuclear-weapons-states.

Sagan, Scott D. 1994. "The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons". *International Security* 18 (4). The MIT Press: 66–107.

Sidel, Victor W., and Barry S. Levy. 2007. "Proliferation of Nuclear Weapons: opportunities for control and abolition." *American Journal of Public Health*,: 1589–1594. http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1963312/pdf/0971589.pdf.

Thirlway, Hugh. 2010. "The Sources of International Law." In *International Law*, by Malcolm D. Evans, 95-121. New York: Oxford University Press.

United Nations. 1945. *Charter of United Nations*. https://treaties.un.org/doc/publication/

ctc/uncharter.pdf.

———. 1968. "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons."

———. 1969. *Vienna Convention on the Law of Treaties*. https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf.

———. 1970. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperations Among States*. United Nations General Assembly.

———. 1995. "Request for Advisory Opinion." *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. January 06.

———. 2005. "The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)." 2005 *Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. May. http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html.

———. 2015. 2015 *Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*. May 22. http://www.un.org/en/conf/npt/2015/.

———. 2016. *United Nations Office at Geneva: Conference on Disarmament: An Introduction to the Conference*. http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/BF18ABFEFE5D344DC1256F3100311CE9?OpenDocument.

United States of America. 2016. *U.S. Department of State: Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT)* .Accessed May 08. http://www.state.gov/t/avc/c42328.htm.

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.441-467

ALLEGED VIOLATIONS OF SOVEREIGN RIGHTS AND MARITIME SPACES IN THE CARIBBEAN SEA (NICARAGUA V. COLOMBIA)

Bruna Leão Lopes Contieri [1]
Patrício Alves de Souza[2]

ABSTRACT

Nicaragua went to the Registrar of the Court in order to establish the case called Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces as a response for a said non-compliance by Colombia with a previous sentence awarded by the ICJ itself, in the case Territorial and Maritime disputes. Besides not having adopted the content of the judgment, Nicaragua sustains that Colombia demonstrates explicitly that, in order to implement its intentions, it will make use of military force. The present controversy is, then, a matter, essentially, of understanding how enforcement if international decisions take place and the way the Law of the Sea might be connected to the issue, as well as the Law of the Treaties and other instruments of general international law.

1 Bruna is a 3rd year student of Law at UFRGS.
2 Patrício is a 3rd year student of Law at UFRGS.

1 BACKGROUND OF THE CASE

Nicaragua and Colombia, both Latin American countries, have been litigating be-fore the International Court of Justice (ICJ) for some decades. Usually, in controversies that involve Law of the Sea issues, they are used to resort to this tool in order to settle their disputes in a pacific manner.

The case under analysis, called Alleged Violations of Sovereign Rights and Mar-itime Spaces (Nicaragua v. Colombia), is not just one of the many situations when they have met in Court, but a very important one. This is a sort of a continuation of a previ-ous case, because it was generated by an alleged non-compliance with this Court's sen-tence. Hence, it is not a case that involves directly International Maritime Law issues: it is rather about the enforcement of international judicial decisions.

Furthermore, this time the *pacific* aspect, which has always been present in the settlement of their disputes before, may be endangered—according to Nicaragua's alle-gation of Colombia's threat of use of the force in the Caribbean Sea. If Colombia in-deed put its Navy or any other military power in action, Nicaragua shall have one more reason to call for a move by the United Nations Security Council, knowing that the sim-ple lack of compliance with ICJ's decisions can already be addressed for UNSC to en--force. These affirmatives, yet vague, will be properly addressed along the next pages.

The next section is concerned to very briefly expose some facts, which, even tough have taken place in the past, may have some repercussion in the present. Pre-colonial and colonial periods' matters in both countries will be discussed, stressing its differences and similarities. Further, the case that originated the one under debate will be addressed.

1.1 HISTORICAL ASPECTS

As it is well known, both States—which are located in Central and South Amer-icas—were allegedly "discovered" in late XV and early XVI centuries. They were colo-nized by Spain, which was, by that time, a great political, economic and naval power. Bearing this in mind, it may not be surprising that Nicaragua and Colombia share some structural characteristics as a consequence of this ancient period.

There are reports of people living where nowadays is Nicaragua's territory for more than six thousand years. Not much is known about them,

besides that they were similar, somehow, to Mexican groups and dedicated themselves to fishing and hunt-ing—as semi-nomadic—although the main economic activity until mid-1550 were the export of indigenous people as slaves. Estimates show some 500,000 individuals were traded and, when slavery was abolished, the indigenous population was already ex-tremely reduced (Staten 2010).

Colombia, the South American country, has in its past an important relation with liberator Simon Bolivar. It was in Boyacá—a department of central Colombia—where the well-known Latin American leader defeated Spain and so founded the Republic of Gran Colombia, which comprised, besides the nation in question, the current countries Ecuador, Panama and Venezuela. Gran Colombia ceased to exist in 1831, as Venezuela and Ecuador had quitted the political union to become independent countries.

Colombia and its recent record of violence related to the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) are a key aspect to understand drug traffic in Americas. Since its independence, the country has a history of shifting between liberal and con-servatives in its early republican period. The first ones were responsible for eradicating Colombia's colonial heritage, which, by the time they rose to power (1860), was still a very present reality (Mazzucca and Robinson 2009).

Noteworthy is the country's ability to keep its democracy in the period right fol-lowing the Great Depression of 1929, while some of its biggest neighbors had suffered State coups, such as Argentina and Brazil (Mazzucca and Robinson 2009). Nicaragua, for instance, was not that diligent, since the referred international economic crisis was one of the factors that led to the Sandinist Revolution and then to Somoza's dictator-ship—which lasted until 1979 (Fraga 2010).

Nicaragua is known to have passed through a socialist turning with the end of Somoza's rule. Colombia, on the other hand, is one of the most prominent US allies in South America and one of the few governments not considered left-wing at the mo-ment.

Alongside their differences, however, they have some points in common, since they share their mother language, Spanish, and claim the same part of the Caribbean Sea to be their territory of their own. This is the object of the present paper: the maritime and frontier dispute for the contested islands in the Caribbean Sea by Nicaragua and Colombia.

1.2 THE CONTROVERSY BETWEEN NICARAGUA AND COLOMBIA

It is not the first time Nicaragua and Colombia go to Court to solve a judicial dispute. On the contrary, this situation has been seen several times at the International Court of Justice (ICJ) itself. In the present case, this interesting characteristic has a spe-cial significance, because *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces* (Nicaragua v. Colombia) commenced as a product of what Nicaragua sustains to be Co-lombia's non--compliance to a previous case's decision.

The name of the case that originated the one under analysis in this paper is *Territorial and Maritime Dispute* (Nicaragua v. Colombia). As the name suggests, this was about Law of the Sea, applied to the west portion of the Caribbean.

Nicaragua brought to Court on that occasion, in 2001, generally speaking, an an-cient problem with Colombia regarding their maritime space and the legitimate name of a group of islands and keys in the Caribbean Sea. In the application's words: "The dis-pute consists on a group of related legal issues subsisting between the Republic of Nica-ragua and the Republic of Colombia concerning title to territory and maritime delimitation" (ICJ 2001, 2).

Subsequently, after the *Territorial and Maritime Dispute's* sentence, which took place in 2012, the repercussion in Colombia was severe. The country's government did not receive the decision well: some statements opposing to it were made and Colombia even put its navy troops to patrol the waters around the islands. The government showed strong concern with the results of the award to the fishers and their families in San Andrés and Santa Catalina region, since this economic activity has been, for ages, one of the most important. Its sudden prohibition could jeopardize significantly the ar-ea's lower-class population.

Colombia, thus, said it would not follow ICJ's decision: the Pact of Bogotá had just been denounced (ICJ 2001). Due to its importance, the key aspects of the document will be addressed above, but, for now, it is interesting to bear in mind that this was the instrument through which the country accepted the Court's jurisdiction, since it is about the settlement of controversies within the Organization of American States sphere.

Within this framework, and after Nicaragua's allegedly diplomatic efforts to solve the impasse, this country came to the Registry of the Court once again, on 6 December 2001, to institute new proceedings. This time, instead of demanding the ICJ to set the boundaries or give the islands a name, the request was, basically, to declare that Colombia was in breach of its legal obligations concerning Nicaragua's rights on the controversy (ICJ

2013).

In order to offer an introduction to the case, this first section is organized in a chronological manner, so that it is possible to comprehend what the 2012 sentence had defined, which commands are not being followed, and the reason for that—if so.

After Nicaragua and Colombia's independence from Spain, both countries—as well as many others—had to solve the aspects related to the belonging of the non-continental territories in the Atlantic Ocean. More precisely in the Caribbean Sea, there are several insular territories, such as islands, archipelagos and keys, which may be capa-ble of appropriation and, therefore, might generate a solid ground for disagreements.

Thereby, both States signed in 1928 (hereinafter the 1928 Treaty) an agreement that, together with its subsequent 1930 Protocol, established Colombia's recognition of Nicaragua's sovereignty over the Mosquito Coast, while Nicaragua agreed on the Co-lombian sovereignty over the islands of San Andrés, Providencia and Santa Catalina (Bekker 2013).

The problem involved, however, other islands and features. One other reason that gives a special character to this case is the fact that it took the longest time for the ICJ judges to reach a conclusion: 11 years.

The decision reached by the Court was, among other provisions, the one that follows:

> (1) finds, unanimously, that the Republic of Colombia has sovereignty over the islands at Alburquerque, Bajo Nuevo, East-Southeast Cays, Quitasueño, Roncador, Serrana and Serranilla;
>
> (4) decides, unanimously, that the line of the single maritime boundary delimiting the continental shelf and the exclusive economic zones of the Republic of Nicaragua and the Republic of Colombia shall follow geodetic lines connecting the points with co-ordinates: [...];
>
> (5) decides, unanimously, that the single maritime boundary around Quitasueño and Serrana shall follow, respectively, a 12-nautical-mile envelope of arcs measured from QS 32 and from low-tide elevations located within 12 nautical miles from QS 32, and a 12-nautical-mile envelope of arcs measured from Serrana Cay and the other cays in its vicinity;
>
> (6) rejects, unanimously, the Republic of Nicaragua's claim contained in its final sub-missions requesting the Court to declare that the Republic of Colombia is not acting in accordance with its

> obligations under international law by preventing the Republic of Nicaragua from having access to natural resources to the east of the 82nd meridian (ICJ 2012).

As it is possible to see in the Application, Nicaragua's grounds to this case begin as early as the end of *Territorial and Maritime Dispute.* In the same day the Court deliv-ered its judgment, Colombian President Juan Manuel Santos made a very serious state-ment in which, besides naming some of the decisions as errors, declared that those which were classified as inappropriate would not be accepted by Colombia (ICJ 2013).

Having these words from the Head of State, Nicaragua filled the application, to-gether with other considered pieces of evidence, in order to enforce the sentence and, ultimately, take the benefits of the judgment previously done.

The first aspect brought for the Court to adjudicate was the question of whether the Court itself had or not jurisdiction to address the case. Colombia, in the so-called Preliminary Objections, presented the tribunal reasons to sustain its position that the merit should not be judged, because ICJ was not competent to. In other words, the de-mand presented by Colombia[3] aimed at excluding this case from ICJ's list and, there-fore, keeping the situation untouched by its ruling.

Although the arguments raised in this Preliminary Objections will be approached forward, it is interesting to stress that the understanding of the Pact of Bogotá's role in binding its high contracting parties to the Court's jurisdiction is the one key factor in this matter.

The relation between the timing of the denunciation notification and the cessa-tion of its effects is crucial to decide if the allegation proceeds or not. There is the fact that Nicaragua's application dates of *almost* one year after Colombia was not part of the Pact of Bogotá anymore.

This was an overview of important previous legal and historical aspects. The next section will discuss the specific allegations that were direct or indirectly invoked by each part—knowing that Colombia has not presented its memorials yet. However, as several public declarations and acts of government concerning the matters of the case were made, the assumption of some allegations for the matter of this paper is significant-ly appropriate.

3 The one interested in not having the case resolved is, naturally, the defendant.

2 STATEMENT OF THE ISSUE

Once the outline concerning the relevant previous periods was already presented, this section seeks to analyze which points were brought by each part. It is essential to mention, however, that, until the authors finalized this paper, Colombia had not yet sent its counter-memorials to the Court. Although its allegations here presented were not based on its real argumentation, they were taken out from official publications, political statements and other sources that confer them an excellent level of trust and reliance.

Besides presenting the parts' views on the problem, the section will also address a judgment already delivered by the court: the so-called preliminary objections, which concerned Colombia's claim of the Court's lack of jurisdiction.

2.1 NICARAGUA'S ALLEGATIONS

The allegations presented by Nicaragua can be found in its Application filled in the Registry of the Court on 26 November 2013. As exposed before, they have tight relations with the previous case ended in 2012, *Territorial and Maritime Dispute* (ICJ 2012), although the alleged violation of this judgment was not the only reason that led the Central-American country to the World Court again.

Nicaragua's allegations are threefold. First, it argues that Colombia is in breach of its international obligations by not complying with the 2012 judgment. In this regard, the Applicant maintains that paragraphs 4 and 5 of the aforementioned decision unani-mously established the course of the single maritime boundary that delimitates the con-tinental shelf and the exclusive economic zones of both countries. Despite the Court's order, Colombia would be refusing to accept the new maritime limits as the only legiti-mate ones (ICJ 2014).

Given that Court decisions have binding force between the parties involved, pur-suant to Article 59 of the Statute of the ICJ, Nicaragua submits that the simple non-agreement by Colombia to follow the conclusions reached by the judges is a violation of international law (United Nations 1945a).

Second, Nicaragua contends that Colombia is in violation of customary interna-tional law, as reflected in parts V and VI of the United Nations Convention on the Law of the Sea (hereinafter UNCLOS), which re-

gulate, respectively, exclusive economic zones and continental shelf.

The last question brought in the application is concerning Colombia's attitude: the threat of use of force.

Nicaragua sustains that Colombia's president said the country did not recognize its validity and, moreover, said openly that it would not comply with it in the immediate aftermath of the Court's 2012 decision. Besides, it would be considering the use of mili-tary force in the region in order to enforce its plans. Even though Colombia denies this allegation, the Applicant suggests that the neighbor would be ready to call its navy to act to supposedly protect its fishers. The orientation from the government was for its national fishers to not stop fishing where they have always done, affirming that no spe-cial permission must be required.

Nicaragua argued, furthermore, that this conduct breaches Colombia's obligation to refrain from the threat or use of force under Article 2(4)[4] of the Charter of the United Nations (United Nations 1945b). There would not be, though, only an ICJ's sentence the instrument being violated by the respondent, but International Law as a whole.

2.2 COLOMBIA'S ALLEGATIONS

In response to the allegations of Nicaragua in its Application filed before the In-ternational Court of Justice on 26 November 2013, the Republic of Colombia states that,

First, the allegation of noncompliance with the 2012 judgment in the *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)* case is completely equivocated. This is because it would take a long time for Colombia to internalize the judgment's disposi-tions, although its Constitutional Court had already confirmed the judgment terms on 2 May 2014. Moreover, the Republic of Colombia has a dual system to deal with interna-tional law, which means that all international regulation has to pass through internal processes to be enacted, especially when it is related with boundaries.

Second, Colombia sustains that the Applicant presented no evidence of any act amounting to threat or use of force within the meaning of Arti-

4 Article 2: The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles:

[...]

4 All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the terri-torial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Pur-poses of the United Nations (United Nations 1945a).

cle 2(4) of the UN Char-ter. The Respondent asserts that, on the contrary, it had given specific orders to its armed forces not to confront with Nicaraguan vessels. Colombia further emphasizes that, before the filing of the Application, the Nicaraguan navy had publicly and repeat-edly stated that relations between the parties' armed forces were good and that they had been working together for the surveillance of the Caribbean Sea.

Finally, Colombia submits that there was no dispute between the parties before the filing of the Application of Nicaragua on 26 November 2013. At the time of the denunciation of the Pact of Bogotá by Colombia, the Applicant made no statements against it. According to Colombia, Nicaragua waited for almost one year to fill the Ap-plication before the Court, doing so on what it believed to be the very last day of the Court's jurisdiction over the Respondent.

2.3 PRELIMINARY OBJECTIONS

In ICJ's cases, as well as in some ones of domestic jurisdictions, it is very com-mon that, before the merits are analyzed, one or the two parties involved in the conflict ask the court to rule in a certain previous matter. These types of demands—called pre-liminary objections—can be of a vast range of kinds. One of the most interesting of them is the jurisdiction discussion.

The judgment already delivered by the Court in the present case has this nature: preliminary objections on the existence of jurisdiction. It was raised by Colombia and concerns exactly the allegation that the ICJ has not the competence anymore to address the merits. According to art. 36 (6) of the Statute, the appropriate organ to rule on a dis-pute of whether the ICJ has or does not have competence to adjudicate on a certain point of the case, or in the case as a whole, is the Court itself.

The country based its demand in five objections and all of them sustain, in a dif-ferent manner, that the instrument that has allegedly given the Court the permission to conduct the judgment does not have the power to do so. This document is the American Treaty on Pacific Settlement, the already referred Pact of Bogotá.

Colombia denounced the aforementioned treaty on 27 November 2012 by a noti-fication sent by the Ministry of Foreign Affairs to the General Secretariat of the Organi-zation of American States (the former Pan American Union, hereinafter "OAS"), in ful-fillment of the requirements of Article LVI of the Pact. After receiving that notification, the OAS sent

it to all other states parties of the organization, conferring it erga omnes effects.

Moreover, Colombia stated that it "has never taken any decision not to comply with the Judgment despite the disappointment of certain constituencies in Colombia with parts of it" (ICJ 2014, 22). It argues that it was necessary for Colombia to first in-ternalize the 2012 judgment in order to comply with the requirements of Colombian law, especially Article 101, paragraph 2, of the Colombian Constitution[5]. This process of im-plementation usually demands some time to be completely finished, in particular because the judgment in question deals with land and maritime delimitation, issues already regu-lated by a myriad of treaties and multilateral settlements that must be reviewed.

That said, it is also important to consider that President Santos has submitted an *Actio Popularis* of unconstitutionality (ICJ 2014) to the Constitutional Court of Colom-bia in an effort to define if Law 37 of 1961—which implemented the Pact of Bogotá—was a threat to the Colombian constitution, as well as the 2012 judgment. The Constitu-tional Court stated that neither Article LVI of the Pact of Bogotá nor the 2012 ICJ judgment were menaces to the constitutional order of Colombia. Meanwhile, the Constitutional Court of Colombia also decided that the terms of the 2012 judgment should be implemented by treaties negotiated by the interested parties, pursuant to Article 101, paragraph 2, of Colombia's Constitution (ICJ 2014, 61).

2.3.1 FIRST OBJECTION: THE COURT LACKS JURISDICTION UNDER THE PACT OF BOGOTÁ *RATIONE TEM-PORIS*

Although the Pact of Bogotá allows the High Contracting Parties to denounce it unilaterally, one must note that, out of fourteen signatory states, only two have taken this decision since the Pact was signed, in 1948: El Salvador, in 1973, and Colombia, in 2012. Article LVI of the Pact of Bogotá[6] provides the framework for its denunciation. Thus, Colombia's objection relates to the interpretation that Nicaragua gives to the sec-ond paragraph of Article LVI of the Pact. Allegedly, it is not in accordance with Arti-cles 31 to 33[7] of the Vienna Convention on the Law of Treaties (hereinafter "VCLT"), which provides that the interpretation of treaties must be made

5 Article 101, paragraph 2, of the Constitution of the Republic of Colombia provides that: "The bounda-ries fixed in the manner set forth in this Constitution may only be modified by virtue of treaties ap-proved by Congress, duly ratified by the President of the Republic."

in order to reach an *effet utile* of the text and to avoid absurd misunderstandings.

Then, Colombia asserts that the second paragraph of Article LVI of the Pact must be understood as a restriction to the institution of new proceedings before the In-ternational Court Justice, even though the denunciation has no effect to pending proce-dures already initiated before the party's withdrawal from the Pact.

In other words, although the Pact itself ceases its enforcement only one year af-ter the party's denunciation, the jurisdiction of the International Court of Justice on new procedures ends at the exact moment of the withdrawal from the Pact. Colombia main-tains that this interpretation finds support in the *travaux préparatoires* of the Pact, in which the negotiating parties discussed questions concerning the period between the denunciation

6 Article LVI of the Pact of Bogotá: "*The present Treaty shall remain in force indefinitely, but may be denounced upon one year's notice, at the end of which period it shall cease to be in force with respect to the state denouncing it, but shall continue in force for the remaining signatories. The denunciation shall be addressed to the Pan American Union, which shall transmit it to the other Contracting Parties. The denunciation shall have no effect with respect to pending procedures initiated prior to the transmission of the particular notification.*"

7 SECTION 3. INTERPRETATION OF TREATIES

Article 31, GENERAL RULE OF INTERPRETATION

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:

(a) Any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connexion with the conclusion of the treaty;

(b) Any instrument which was made by one or more parties in connexion with the conclusion of the trea-ty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.

3. There shall be taken into account, together with the context:

(a) Any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the appli-cation of its provisions;

(b) Any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the par-ties regarding its interpretation;

(c) Any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.

4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.

Article 32. SUPPLEMENTARY MEANS OF INTERPRETATION

Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the appli-cation of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31 :

(a) Leaves the meaning ambiguous or obscure; or

(b) Leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable (United Nations 1969).

and the effective withdrawal from the Pact.

For the reasons set out in this section, Colombia believes the Court has no juris-diction in respect of the proceedings instituted by Nicaragua almost one year after the Pact's denunciation by Colombia.

2.3.2 SECOND OBJECTION: THE CLAIMS REFERRED TO IN NICARAGUA'S APPLICATION WERE NOT THE SUBJECT MATTER OF A DISPUTE.

In order to achieve an objective determination of whether a genuine dispute be-tween states really exist, verifying the real need of the Court's intervention on the issue is necessary. The parties sometimes had not even tried to foster a common ground of understanding, which creates doubts over the real existence of the subject matter of the dispute.

According to Colombia, there is no dispute between the parties, as the Nicaragu-an complaints were not even subject to a conversation between them. In Colombia's view, prior to the Application by Nicaragua, no controversy existed between them, especially regarding the 2012 judgment. On the contrary, in the aftermath of the 2012 judgment, both countries made various statements regarding the need to implement the Court's decision as soon as possible, through the negotiation of a treaty bearing in mind, inter alia, "*(i) the protection of the historic fishing rights of the population of the Archi-pelago of San Andrés, Providencia and Santa Catalina; (ii) the protection of the Seaflow-er Biosphere Reserve; and (iii) developing measures for ensuring security in the relevant waters, in particular in relation to the fight against organized crime and drugtrafficking (i)*" (ICJ 2014, 97).

Colombia points out that, in the period between the Court's decision of 2012 and the filing of its memorial on 13 September 2014—therefore, even after the filing of the Application—, no notification or diplomatic note was sent to complain about an al-leged unlawful act or even threat of use of force by Colombia. Only on 13 September 2014 Nicaragua sent a Diplomatic Note in which made reference to the "infringe[ment] upon the sovereign rights of Nicaragua" and "the continuous threat to use force" by Co-lombia. In support of its allegations, Nicaragua attached to its Note, also for the first time, a list of alleged "incidents" (ICJ 2014, p. 99).

In the Respondent's view, however, this event does not change the fact that, prior to the Application, no complaint had been recorded or informed to Colombian au-thorities.

Colombia thus submits that the claims raised by Nicaragua in its

Application to the Court were not the subject matter of a dispute between the two countries at the time of the filing of the case. Hence, it argues the Court cannot exercise jurisdiction with regard to these facts.

2.3.3 THIRD OBJECTION: THE PRECONDITION OF ARTICLE II OF THE PACT OF BOGOTÁ WAS NOT MET. THE MEANING OF ARTICLE II OF THE PACT OF BOGOTÁ.

Article II of the Pact of Bogotá[8] provides in its first paragraph that "*[t]he High Contracting Parties recognize the obligation to settle international controversies by re-gional pacific procedures before referring them to the Security Council of the United Nations*". Thereafter, paragraph two of the same Article II clearly states that "*in the event that a controversy arises between two or more signatories States which, in the opinion of the Parties, cannot be settled by direct negotiations through the usual diplomatic chan-nels, the parties bind themselves to use the procedures established in the present Treaty*".

These provisions demonstrate the Treaty imposes a condition to be fulfilled prior to the filing of a claim before the International Court of Justice. The alleged failure by Nicaragua in showing the fulfillment of these preconditions constitutes Colombia's third preliminary objection.

The Respondent submits that, in characterizing whether a negotiation reached a deadlock, both sides' opinion on the controversy must be taken into account. On this point, Colombia sheds light on Article 31, paragraph 1, of the VCLT, in order to state that the proper interpretation of Article II of the Pact allows for an understanding as to the necessity of the opinion of both parties to the negotiation.

In addition, Colombia asserts the negotiation, if it ever existed, must had been exhausted in order for the plaintiff to be allowed to request the Court to intervene. It maintains one can only state that a controversy "cannot be settled" in an extreme situation, after a thorough attempt to establish a mutual agreement. Such a situation, in Co-lombia's submission, never

8 Pact of Bogotá, Article II. "*The High Contracting Parties recognize the obligation to settle internation-al controversies by regional pacific procedures before referring them to the Security Council of the United Nations. Consequently, in the event that a controversy arises between two or more signatories States which, in the opinion of the Parties, cannot be settled by direct negotiations through the usual diplo-matic channels, the parties bind themselves to use the procedures established in the present Treaty, in the manner and under the conditions provided for in the following articles, or, alternatively, such spe-cial procedure as, in their opinion, will permit them to arrive at a solution.*".

existed between it and Nicaragua.

2.3.4 FOURTH OBJECTION: THE COURT HAS NO "INHERENT JURISDICTION" UPON WHICH NICARAGUA CAN RELY IN THE FACE OF THE LAPSE OF JURISDICTION UNDER THE PACT OF BOGOTÁ.

What Nicaragua aims to promote in this point is that, even if the Pact of Bogotá is not applicable to the present situation, and also if the Court's Statute does not provide a basis for the Court's jurisdiction in this case, it is possible to understand that an inherent jurisdiction of the Court lies in a form of a compliment for Article XXXI[9] of the Pact of Bogotá. This construction aims to prove that the Court would have the prerogative to enforce its judgments in the case of disputes arising from non-compliance with its judgments.

In this effort to demonstrate the existence of such jurisdiction, Nicaragua enlists case law of the European Court of Human Rights and the Inter-American Court of Hu-man Rights, as well as case law from the former Permanent Court of International Jus-tice, the PCIJ.

The Respondent objects that, in case these allegations are to be considered truth, it would cause undesirable results, once it "would strike at the foundation of consensual jurisdiction under Article 36, paragraphs 2 and 3, of the Statute for Nicaragua's theory of 'inherent jurisdiction' ignores any conditions which States may have attached to their consent to jurisdiction" (ICJ 2014, 132).

For Colombia, since the Statute provides the baselines for the powers' limits of the Court in its article 1[10] , it is clear that the theory of inherent jurisdiction of Nicaragua fails to be included on the basis for jurisdiction

9 ARTICLE XXXI.
In conformity with Article 36, paragraph 2, of the Statute of the International Court of Justice, the High Contracting Parties declare that they recognize, in relation to any other American State, the jurisdiction of the Court as compulsory ipso facto, without the necessity of any special agreement so long as the present Treaty is in force, in all disputes of a juridical nature that arise among them concerning:
a) The interpretation of a treaty;
b) Any question of international law;
c) The existence of any fact which, if established, would constitute the breach of an international obligation (OAS 1948).

10 Statute of the International Court of Justice, Article 1. "*The International Court of Justice established by the Charter of the United Nations as the principal judicial organ of the United Nations shall be consti-tuted and shall function in accordance with the provisions of the present Statute.*".

provided by the Court's Statute: special agreement, treaty, convention, optional clause declaration or even *forum prorogatum.*

2.3.5 FIFTH OBJECTION: THE COURT HAS NO POST-ADJUDICATIVE ENFORCEMENT JURISDICTION.

What Colombia tries to show in its last objection is that the Court has no jurisdic-tion to supervise or monitor compliance with its judgments. This post-adjudicative juris-diction would be, as Nicaragua defends, an extension of the supposed "inherent jurisdiction" owned by the Court, already denied at the fourth objection of the Respondent.

Furthermore, Colombia asserts that this post-adjudicative power has never before happened in the jurisprudence of the Court, and that it is also out of the Court's Statute and the Pact of Bogotá, once both assign the United Nations Security Council as the proper forum to grant enforcement in case of non-compliance. Also, it says that the Pact of Bogotá provides the need for a Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Af-fairs before the Security Council's analysis of the subject matter.

3 LEGAL ASPECTS OF THE LITIGATION

The main law principles and rules involved in this case concern either International Law of the Sea or enforcement of ICJ sentences. The first one, nowadays, is largely codified in the United Nations Convention on the Law of the Sea. The second is addressed by the UN Charter, as well as by international customary law and domestic legal practice.

Since very ancient times, the seas have played a crucial part in human life and history. Being it due to its commercial importance or to its role as a warfare theater, the waters are disputed by either State or non-State actors (such as pirates). Their role as a reserve of natural resources also contributes to the need to keep legal attention to the ocean in order to preserve its long-lasting life and economic potential.

Therefore, the initiatives to dominate and delimitate maritime space goes back for ages. In the seventeenth century, during the "Age of Discovery", Portugal would claim a huge amount of maritime track as belonging to its territorial sea, which influenced Dutch jurist Hugo Grotius to elaborate the theory known as the Doctrine of the Open Seas, according to which oceans would be unable of appropriation (Shaw 2008).

This is just an idea of how much and for how long the international community has been discussing such issues and how diverse the proposals

may be. Nevertheless, the fundamental principle has not changed: the land dominates the sea (Shaw 2008).

Compliance with ICJ sentences, on the other hand, is not such an old matter as the struggle for the water spaces. One of the reasons, of course, is that even when considering the Permanent Court of International Justice (ICJ's precursor), the foundation dates from 1929. Therefore, until this period, there were virtually no international sentences to enforce. It is more appropriate to say that instead of having kept its roots or having being changing much, the methods of ICJ's decisions' enforcement are being established nowadays.

This section will bring some aspects of both legal questions related to this case, in order to promote an understanding of what is to be considered in the judgment,

3.1 LAW OF THE SEA INSTITUTIONS AND CONCEPTS

As it was already stated, the main source of maritime law, together with customary law, is the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). However, as it dates from 1982, its text is significantly new. Before this date, the international community has attempted to solve the codification issue in two previous conferences, which were the UN Conference on the Law of the Sea I (UNCLOS I), in 1958, and the UN Conference on the Law of the Sea II (UNCLOS II), in 1960 (Malanczuk 1997).

UNCLOS I, held in Geneva, originated four conventions: the Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone; the Convention on the High Seas; the Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas; and the Convention on the Continental Shelf. Besides the four treaties, there was, also, the Optional Protocol on the compulsory settlement of disputes.

The document that received the biggest number of ratifications had fifty-seven states, which was the one about the high seas. Although this may seem not a great number, it is important to stress that most of these provisions were considered by that time customary law, which means they would bind either States-parties or States-nonparties (Malanczuk 1997).

The treaties, however, did not exhaust the problems with international maritime law existing when they were proposed, neither were they able to deal with some new issues that emerged with globalization, for example. The pressure for having what it was claimed to be an up-to-date convention was also related to the need of underdeveloped countries to have exclusive

economic rights over a bigger portion of its coastal waters, in order to prevent developed countries from inadvertently explore their natural resources (Shaw 2008, Malanczuk 1997).

Two years after UNCLOS I, then, it took place UNCLOS II, but it did not prosper. The current convention started to be produced in 1973 and took nine years to be finished, after many intermittent meetings, and then more twelve years to come into force—which happened, hence, only in 1994 (Malanczuk 1997).

Much of the content of the UN Convention on the Law of the Sea was already established in the earlier instruments or in the customs—however, there were indeed provisions added for the first time (Shaw 2008). Some of the new rules were one of the causes for the long duration of the work. The vast list of interrelated issues creates a situation in which some States would be keen to accept a couple of them if some others were out. This diplomatic bargain, naturally, took a lot of and time and effort (Malanczuk 1997).

Historically, the sea space used to be divided into three categories, which were: internal waters, territorial sea and high seas. The relation between States and the ocean increased, as well as their economic interest on it—involving oil for example—and this classification nowadays became less clear. Coastal States have a tendency of claiming rights over high seas adjacent to their land territory (Malanczuk 1997). As it is now codified in UNCLOS, the sea is divided into: (i) internal waters; (ii) territorial sea; (iii) exclusive economic zones/ exclusive fishery zones; and (iv) high seas (Malanczuk 1997, UN 1982).

Internal waters are the point from where the width of the territorial sea is measured and consist on, for example, ports, harbors and lakes. The Law of the Sea, however, does not rule freshwater rivers, since they are a matter of domestic jurisdiction mostly and are not of great interest to international law (Malanczuk 1997, Rezek 2005).

The territorial sea, also known as territorial waters and maritime belts, is the portion of the ocean on which the State can exercise most of its maritime sovereignty powers. The control over these miles of water is not absolute solely because of the right of innocent passage, which allows other States to go through it under certain circumstances. Beyond its land and its internal waters, a country has also under its command this adjacent sea, as well as its subsoil, air space and the seabed. How big should be the belt, is one of the most controversial issues in international law of the sea and has been under discussion for many years (Malanczuk 1997, Rezek

2005).

The exclusive economic zone has also changed its concept through time. It is of relative recent nature and its basis comes with the UNCLOS' *Travaux Preparatoires*. Nowadays the established maximum width of the EEZ is 188 miles, counted from the end of the territorial sea. The rights of the coastal State are basically related to natural resources and jurisdiction (Malanczuk 1997, Rezek 2005).

Finally, the high seas are the other areas of the oceans, which are not under any State jurisdiction, nor are part of any State's territory. It is of free use by ships of all nations, including those who do not have any sea of their own—the landlocked countries (Malanczuk 1997, Rezek 2005).

For purposes of understanding the aspects of this case, the most important juridical definition is, naturally, the territorial sea. More precisely, it is not exactly how the concept works, but how it presents itself in the case of conflict of spaces. In other words, when a certain portion of water is within the maximum length of 200 miles from the coast of more than one State, it must be defined in what part of the sea will be the end of the sovereignty and economic rights of one country and the beginning of the other ones. The next section will address some aspects of this issue.

3.2 QUESTION OF DELIMITATION OF MARITIME LIMITS

When it comes to understanding maritime boundaries, one must bear in mind that this is a very delicate issue within the international law field. As well as other law of the sea institutes, the ocean limits have been under discussion since old times and they are only starting to be considered as a well-established matter only recently.

One of the four conventions created during UNCLOS I, the Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone, addressed the boundaries issue. The 1982 document kept the provision in its Article 15. It reads as follows:

> Article 15
> *Delimitation of the territorial sea between States with opposite or adjacent coasts*
> Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the two States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest

> points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith (UN 1958).

The rules seem to be quite clear, establishing that States that would have sovereignty over the same piece of water must either agree concerning its boundaries, or accept that they are taken as the median. However, there are problems with this general rule, such as the existence of a historical reason that influences the limits or/and the presence of islands, which can make the task of finding the equidistant points very complicated (Malanczuk 1997, Shaw 2008). The present case is a clear example of this last-mentioned difficulty on finding a common ground, due to geographic and historic issues that are now being discussed in court.

3.3 ENFORCEMENT OF INTERNATIONAL COURT DECISIONS AND THE DENUNCIATION OF THE PACT OF BOGOTÁ

The way the enforcement of an international decision works is one of the biggest questions made by non-familiars to the international law field. Resolutions of either political nature or sentences from international tribunals must be effective and, in order to be so, there must be compliance. Since the international system lacks a complex governance structure that most of the countries nowadays possess, it is, indeed, at least interesting to reflect on this sort of issues.

Addressing ICJ sentences in particular, there is no such a thing as an independent judicial body responsible for making their orders followed. There is not either a specific measure to punish the States that do not cooperate. According to Al-Qhatani (2003), the only provision in the Statute is article 61(3) and, even so, it is not applicable in a wide range of situations (Al-Qahtani 2003). The rule reads as follows:

> Article 61
>
> 1. An application for revision of a Judgment may be made only when it is based upon the discovery of some fact of such a nature as to be a decisive factor, which fact was, when the judgment was given, unknown to the Court and also to the party claiming

> revision, always provided that such ignorance was not due to negligence.
> 2. The proceedings for revision shall be opened by a judgment of the Court expressly recording the existence of the new fact, recognizing that it has such a character as to lay the case open to revision, and declaring the application admissible on this ground.
> 3. The Court may require previous compliance with the terms of the judgment before it admits proceedings in revision.
> 4. The application for revision must be made at latest within six months of the discovery of the new fact.
> 5. No application for revision may be made after the lapse of ten years from the date of the judgment (ICJ 1945).

It is possible to see that it is not about the compliance itself, but rather to a consequence of its absence—and this is why Al-Qhatani states about the Statute's silence.

This option to not approach the matter may suggest that the Court's role ends when the sentence is pronounced and its enforcement is the responsibility of another entity. Indeed, it is possible—and this indeed happens—that other institutions work in the enforcement of ICJ's awards, such as domestic courts, regional international organizations and international specialized agencies (Shaw 2008).

The most common alternative, however, is to resort to the UN itself and, more precisely, to the United Nations Security Council. This is so due to a variety of reasons, most of them related to the perception of power intrinsically related to this organism in the international community's eyes. Nevertheless, it is not pertinent to get deeper into this issue, but it is appropriate to mention that the UN Charter expressly authorizes the Security Council to do this task and then it would not be an overextending of its competences.

> Article 94
> 1. Each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party.
> 2. If any party to a case fails to perform the obligations incumbent upon it under a judgment rendered by the Court, the other party may have recourse to the Security Council, which may, if it deems necessary, make recommendations or decide upon measures to be

> taken to give effect to the judgment (UN 1945b).

This is the main written source of the obligation to follow the Court's sentences. The treaty is very clear about the responsibility the States have, once they had accepted the ICJs jurisdiction, to comply with the decisions no matter how beneficial or not they may be. Hence, in order to verify if Colombia and Nicaragua must follow the 2012 judgment integrally or if are waived of this duty, it is only necessary to check if they both fit in article 36 of the Statute, about jurisdiction[11]. If they do, they are obligated by article 94 to follow what it decides, no matter its terms.

The treaty that originated a big part of the issue and is known as the Pact of Bogotá is the American Treaty on Pacific Settlement, signed by Colombia on 30 April 1948 and ratified on 6 November 1968. Reading its article 2 is a good way of understanding its core goals:

> ARTICLE II. The High Contracting Parties recognize the obligation to settle international controversies by regional procedures before referring them to the Security Council of the United Nations.

11 *Article 36*
1. The jurisdiction of the Court comprises all cases which the parties refer to it and all matters specially provided for in the Charter of the United Nations or in treaties and conventions in force.
2. The states parties to the present Statute may at any time declare that they recognize as compulsory ipso facto and without special agreement, in relation to any other state accepting the same obligation, the jurisdiction of the Court in all legal disputes concerning:
a. the interpretation of a treaty;
b. any question of international law;
c. the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation;
d. the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation.
3. The declarations referred to above may be made unconditionally or on condition of reciprocity on the part of several or certain states, or for a certain time.
4. Such declarations shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies thereof to the parties to the Statute and to the Registrar of the Court.
5. Declarations made under Article 36 of the Statute of the Permanent Court of International Justice and which are still in force shall be deemed, as between the parties to the present Statute, to be acceptances of the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice for the period which they still have to run and in accordance with their terms.
6. In the event of a dispute as to whether the Court has jurisdiction, the matter shall be settled by the decision of the Court (ICJ 1945).

Consequently, in the event that a controversy arises between two or more signatory states which, in the opinion of the parties, cannot be settled by direct negotiations through the usual diplomatic channels, the parties bind themselves to use the procedures established in the present Treaty, in the manner and under the conditions provided for in the following articles, or, alternatively, such special procedures as, in their opinion, will permit them to arrive at a solution (OAS 1948).

As both Parties of this litigation have signed the aforementioned treaty, the compliance with the 2012 judgment is nothing more than an observation of one of the bases of international law and international relations—the *pacta sunt servanda* principle. The signature of the treaty may be understood as the exercise of sovereignty, as long as this establishment of jurisdiction represents a giving up of the capacity to tackle with some of the controversies that may appear along the road of time. It is worth to say that this jurisdiction does not end with a denunciation of the Pact, concerning to the proceedings already established before the Pact's denunciation.

Thus, an enforcement of the Court in relation to its judgments is not only necessary, but its absence would represent a violation to the rights of the High-Contracting Parties, once they have already chosen the ICJ as their impartial arbitrator.

4 CASE LAW

The implementation and enforcement of International Court of Justice's judg-ments is of great importance to the stabilization of the international peace and security system, which States have been facing since the creation of the Permanent Court of International Justice (Mishra 2015). In this sense, the present case shows how difficult it is for States that wait for the implementation by the other parties of the judgment's terms. This transformation from the theoretical binding of the Court's decisions to the real and effective compliance of the parties with the judgment's dispositions is a matter that international law pursues to understand in order to improve the United Nations' mechanisms.

The Court has faced this specific problem of binding and enforcement of its de-cisions in three main situations (Tanzi 1995): in the *Anglo-Iranian Oil Company (United Kingdom v. Iran)* case; in the *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* case; and in the *Application of the Con-vention on the Prevention*

and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Her-zegovina v. Serbia and Montenegro) case.

Understanding some key aspects of these cases may be useful for setting a deci-sion in the present one and may strengthen ICJ's power jurisprudence. This is why they will be addressed in this section.

4.1 THE ANGLO-IRANIAN OIL COMPANY (UNITED KINGDOM V. IRAN) CASE

The Anglo-Iranian Oil Company was the result of an agreement established by the governments of the United Kingdom and Iran in April 1933. This agreement has kept its force until 1951, when Iran declared the nationalization of the oil exploitation activity, resulting in losses for the Anglo-Iranian Oil Co. and the United Kingdom.

In this case, Iran requested the Court to declare no jurisdiction to judge the case, but before this preliminary objection could be analyzed, UK's agent asked the Court to authorize some interim measures that would remain in force until the final de-cision regarding the jurisdiction of the ICJ. The intention was to assure that, during the time-lapse between the application and the final judgment, no more damage was done by what the United Kingdom considered Iranian unlawful actions.

These interim measures consisted of some dispositions such as: the prohibition to take any action capable to prejudice the rights of the other party in relation to an eventual decision on the merits; the obligation to avoid acts that might aggravate the dispute; the obligation to ensure the continuity of the commercial and industrial opera-tions of the Anglo-Iranian Oil Co; the maintenance of the direction and management of the Company's operations; and, finally, the establishment of a Board of Supervision composed by members appointed by each of the governments (ICJ 1952).

The court, in the preliminary judgment of 1951, authorized the measures asked by the United Kingdom and ordered Iran to follow them. Nevertheless, the country did not voluntarily enforce them. United Kingdom thus proposed a motion for the Security Council to enforce these orders requiring provisional measures, although article 94(2) of the United Nations Charter only provided the possibility of asking for enforcement to *decisions* and *judgments* of the Court.

As the United Kingdom has always been a permanent member to the Security Council, this proposition was rightly submitted to the analysis of

the Council. However, after a lot of discussion over the draft resolution submitted by the country, calling Iran to comply with the Court's provisional measures, it was withdrawn.

This enforcement, however, if it had been approved by the Security Council, could not be understood as a revision of the judgment or a second instance of jurisdic-tion, as long as the Security Council does not have the power to question the Court's decision, but only the responsibility to enforce the dispositions of its judgments in case it understands the parties had not complied with its obligations (Tanzi 1995).

When the Court decided, on July 22, 1952, that it had no jurisdiction to judge the case, the interim measures ceased its power, even though Iran had never respected it.

4.2 THE MILITARY AND PARAMILITARY ACTIVITIES IN AND AGAINST NICARAGUA (NICARAGUA V. UNITED STATES OF AMERICA) CASE

In its Application filed at the Registry of the Court on 9 April, 1984, the Repub-lic of Nicaragua requested the Court to declare the United States of America guilty of a series of violations of principles of customary international law, to humanitarian law and other principles established in the UN Charter, as well as other rights established in other peace agreements. These violations included, although were not limited to, train-ing, arming, equipping, financing and supplying the contra forces or otherwise encour-aging, supporting and aiding military and paramilitary activities, as well as laying mines in the internal or territorial waters of the Republic of Nicaragua during the first months of 1984 (ICJ 1984).

In the aftermath of the final judgment on the merits, that took place on 27 June, 1986, the Permanent Mission of Nicaragua at the United Nations submitted a letter to the organization requesting a meeting of the Security Council as soon as possible in order to dispose about an urgent resolution that aimed at considering the non-compliance of the United States of America with the judgment's dispositions. Being a political organ above all military issues, nonetheless, the Security Council would never approve a resolution against one of its permanent members.

As the United States used its veto power, no resolution was approved and the enforcement of the Court's decision remained with no support of the Security Council. After the resolution was vetoed in the Security Council, the Republic of Nicaragua submitted an equal request to the General

Assembly of the United Nations, which ap-proved almost unanimously. The only two States that voted with US against it were El Salvador and Israel (United Nations 1986).

4.3 THE APPLICATION OF THE CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF THE CRIME OF GENOCIDE (BOSNIA AND HERZEGOVINA V. SERBIA AND MONTENEGRO) CASE

In this case, the Permanent Representative of Bosnia and Herzegovina to the United Nations addressed a letter to the President of the Security Council on 16 April, 1993, in order to inform that troops under the control of the Federal Republic of Yugo-slavia were assaulting the city of Srebrenica, in a serious violation of the Court's Order issued on 8 April, 1993, regarding the application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.

The Order of the Court that Bosnia and Herzegovina claimed to be observed re-garded to an obligation of the Federal Republic of Yugoslavia to *"(…) ensure that mili-tary, paramilitary or irregular armed units which may be directed or supported by it as well as any organizations and persons which may be subject to its control, direction or influence do not commit any acts of genocide, of conspiracy to commit genocide, of di-rect and public incitement to commit genocide, or of complicity in genocide"* (ICJ 1993b).

Again, the party, as in the *Anglo-Iranian Oil Co.* case, requested the Security Council to, under article 94(2) of the United Nations Charter, enforce an order that neither was a judgment nor a decision. The basis for the right to submit a provisional measure to the appreciation and enforcement of the Security Council is the probability of weakening of the Court's power, as long as the "binding force of the final judgment would be frustrated if the interim measures aimed at preserving its efficacy were not legally binding" (Tanzi 1995, 564), in the words of the British representative in the *Anglo-Iranian Oil Co. (United Kingdom v. Iran)* case.

However, in this situation, the UNSC's conduct was the opposite as it was seen concerning Anglo-Iranian case. The Security Council adopted quite immediately and unanimously the Resolution 819, demanding, among other actions, *"the immediate ces-sation of armed attacks by Bosnian Serb paramilitary units against Srebrenica and their immediate withdrawal from the areas surrounding Srebrenica"* (United Nations 1993).

The approval of this resolution without any judgment or decision of the Court represents a very strong and representative precedent, which cannot be left aside.

REFERENCES

Al-Qahtani, Mutlaq Majed. 2003. "Enforcement of international judicial decisions of the International Court of Justice in public international law." University of Glasgow: Doc-toral Dissertation.

Bekker, Pieter. 2013. "The World Court Awards Sovereignty Over Several Islands in the Caribbean Sea to Colombia and Fixes a Single Maritime Boundary between Colom-bia and Nicaragua." *American Society of International Law* 7, no. 3 (01 2013): 15.

ICJ (International Court of Justice). 1952. *Anglo-Iranian Oil Co (United Kingdom v. Iran)* I.C.J Reports 1952.

———. 1984. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. Colombia).* Application. I.C.J. Reports 1984.

———. 1993. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro). Application. I.C.J. Reports 1993.

———. 2001. *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia).* Application, I.C.J. Reports 2001.

———. 2012. *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia).* Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 624.

———. 2013. *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Carib-bean Sea (Nicaragua v. Colombia).* Application instituting proceedings (filed in the Registry of the Court on 26 November 2013).

———. 2014. *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Carib-bean Sea (Nicaragua v. Colombia).* Preliminary Objections of the Republic of Colombia, Volume I (filed in the Registry of the Court on 19 December 2014).

Fraga, Gerson Wasen. 2010. A Nicarágua Sandinista: guerrilha e educação. História: Debates e Tendências, Porto Alegre, v. 10, p.189-203. Semestral.

Malanczuk, Peter. 1997. *Akehurst's Modern Introduction to International Law.* 7th re-vised edition. New York: Routledge.

Mazzuca, Sebastian L, and James A Robinson. 2009. "Political Conflict and Power Sharing in the Origins of Modern Colombia." *Hispanic American Historical Review:* 285-321.

Mishra, Aman. *Problems in Enforcing ICJ's Decisions and the Security Council.* Global Journal of Human-Social Science: F, Political Science, Volume 15 Issue 5 Version 1.0 Year 2015.

OAS (Organization of American States). 1948. *American Treaty on Pacific Settlement* ("Pact of Bogotá"). OAS Treaty Series, No. 17 and 61. Accessed 14 July 2016. http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-42.html

Palacios, Marco. 2006. *Between Legitimacy and Violence: A History of Colombia, 1875-2002.* Durham And London: Duke University Press.

Shaw, Malcolm N. 2008. *International Law.* 6th edition. Cambridge: Cambridge Uni-versity

Press.

Staten, Clifford L. 2010. *The History of Nicaragua*. Santa Barbara, California: Green-wood Publishing Group.

Tanzi, Atilla. 1995. *Problems of Enforcement of Decisions of the International Court of Justice and the Law of the United Nations*. 6 EJIL (1995) 539-572.

United Nations 1945a. *Charter of the United Nations*, 24 October 1945, 1 UNTS XVI. Accessed 14 July 2016. http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/index.html.

———. 1945b. *Statute of the International Court of Justice,* 18 April 1946. Accessed 14 July 2016. http://www.icj-cij.org/documents/?p1=4&p2=2.

———. 1969. *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23 May, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331. inserir LINK

———. 1982. *Convention on the Law of the Sea,* 10 December. Accessed 14 July 2016. http://www.refworld.org/docid/3dd8fd1b4.html.

———. 1986. *United Nations General Assembly Resolution 41/31*. http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r031.htm.

———. 1993. *UN Security Council, Security Council resolution 819 (1993)*. http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/50899/S_RES_819%281993%29-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y.



ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

ufrgsmun 2016

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.469-508

COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NAS AMÉRICAS

Bruno Ronchi[1]
Letícia Di Maio Tancredi[2]
Marcela Ávila[3]

RESUMO

A ameaça que o Crime Organizado Transnacional representa para os Estados tem espacial peso no continente americano. Desencadeando graves consequências sociais, políticas e econômicas, o crime organizado limita a agenda dos Estados da região na medida em que seu combate canaliza parte significativa de esforços e recursos, reduzindo a capacidade de se atender a questões essenciais para o desenvolvimento de cada país. O problema não só persiste como evolui, passando por um processo de mutação no hemisfério: as organizações criminosas estão se tornando cada vez mais descentralizadas - dedicando-se a diversos negócios, dentro e fora da lei - e transnacionais, com células e atividades em diversos países. Ao se tratar do problema nacionalmente, essas redes procuram outras rotas e oportunidades; fica claro, portanto, que o problema deve ser abordado sob um prisma coordenativo entre os Estados americanos, sendo a Organização dos Estados Americanos (OEA) palco fundamental para a discussão. A abordagem que deve ser dada no combate ao problema, entretanto, é causa de dissenso, oscilando entre uma abordagem securitária ou através da promoção de políticas públicas.

[1]Bruno é estudante do terceiro ano de graduação em Relações Internacionais na UFRGS.
[2]Letícia é estudante do último ano de graduação em Relações Internacionais na UFRGS.
[3] Marcela é estudante do segundo ano de graduação em Políticas Públicas na UFRGS.

1 HISTÓRICO

1.1 ASPECTOS GERAIS: ORIGENS E EVOLUÇÃO

Inicialmente, deve-se ter em mente que o crime organizado de maneira geral assume diferentes formas em relação aos diversos países e contextos em que atua. O mesmo raciocínio é válido, também, para o caso do continente americano, em que as organizações possuem alguns aspectos de diferenciação nos vários países membros decorrente de peculiaridades geoeconômicas, políticas e culturais. Não sendo possível esgotar todos os contextos nacionais neste trabalho, nos basearemos em aspectos históricos gerais para construir uma linha de pensamento que situe o leitor em uma perspectiva histórica para dar prosseguimento à abordagem contemporânea do problema no continente americano.

Embora o crime organizado transnacional tenha adquirido especial importância nas últimas décadas, suas origens são muito mais distantes, remontando ao século XVII no Oriente (mais precisamente na China) e ao início do século XX no Ocidente. Muitos grupos marcaram a história do crime a nível mundial, a exemplo das máfias italianas, a Yakuza japonesa, a Tríade chinesa e os cartéis colombianos (Souza e Jr. 2015).

Na região, o assunto passou a suscitar maiores preocupações nos anos 1920, quando houve um florescimento da atividade criminosa organizada nos Estados Unidos (EUA), a partir da ascensão das chamadas "gangs". A máfia estadunidense articulou-se em torno de "famílias" que fundavam uma base local, mas operaravam em nível nacional ou transnacional (Mccarthy 2011; Souza e Jr. 2015). Mccarthy (2011) propõe em seu trabalho que três decisões governamentais tiveram consequências decisivas para a ascensão de organizações criminosas nos EUA: a lei Imigratória, a "Era da Proibição" (1920-1933) e o Ato sobre Influência Extorsionária e Organizações Corruptas de 1970 (RICO – tradução própria). A lei Imigratória propiciou ondas de imigração provenientes da região siciliana, na Itália, conhecida por abrigar alguns dos mais conhecidos grupos mafiosos do mundo. Essa movimentação criou alguns dos líderes do crime organizado estadunidense e levou conhecimento e habilidades às organizações já estabelecidas em solo norte-americano. Já a Era da Proibição refere-se a um período em que o governo proibiu a produção, venda ou transporte de bebidas alcoólicas, abrindo espaço para criação de negócios ilegais que satisfizessem a demanda pelo produto, além de propiciar aos criminosos a imagem de "anjos" que suprem

as demandas populares em detrimento do Estado controlador. A RICO, por sua vez, foi criada com a intenção de destruir a máfia estadunidense, ao permitir a condenação de uma organização por inteiro, não apenas de indivíduos supostamente envolvidos, visto que essa determinação propiciava que líderes passassem a responsabilidade para funcionários de menor escalão[4]. Além disso, a criação de um mercado comum no âmbito nacional estadunidense, em que se instituía a livre movimentação de pessoas, produtos e serviços, também teve consequências. Da mesma forma que essa estrutura pretendeu facilitar o intercâmbio de atividades lícitas, abriu também espaço para que as organizações criminosas empreendessem suas atividades ilícitas mais facilmente.

Apesar da longa trajetória e intensa atividade das organizações criminosas estadunidenses, esse país costuma aparecer nas discussões sobre o assunto como o grande atingido pela penetração das atividades criminosas provenientes de seus vizinhos latino-americanos. Isso ocorre principalmente no que concerne ao narcotráfico, em que os EUA figuram como o grande consumidor da produção dos países do sul. No entanto, a dinâmica do crime organizado na América Central e do Sul foi diferente da dinâmica da máfia estadunidense. Embora já se notassem atividades de organizações criminosas na América Latina desde o século XIX, é nos anos 1970 que o problema começa a ganhar atenção no cenário regional. É nessa década que a demanda por cocaína nos EUA sofre um boom, fomentado pela aparição de uma nova forma da droga que prometia um novo efeito. A demanda cria a organização da atividade e, nesse contexto, os cartéis colombianos – sendo os mais conhecidos os de Medellín e de Cali – tomam o controle do tráfico do produto para a Europa, EUA e outros países do continente americano. Segundo Souza e Jr. (2015, 5), é a partir desse momento que "o crime organizado latino-americano adquire um novo perfil e originam-se grupos denominados cartéis do narcotráfico". Nesse período, os narcóticos são exportados para os EUA através da "Conexão Caribenha", corredor que abrangia diversos países que também abrigavam produção e transporte de drogas. O governo estadunidense toma medidas para dificultar a passagem dos produtos pelo corredor; sem sucesso, no entanto, à medida que não só a produção se alastrou para outros países caribenhos, como também as rotas de transporte mudaram, passando o México a ser a porta de entrada de produtos ilegais da América

4 A lei, entretanto, não cumpriu seu objetivo, visto que as organizações desafiaram a própria lei ao diversificar lideranças e descentralizar organizações, esquivando-se do controle e da punição – tal processo ocorre até hoje.

do Sul e Central para a América do Norte – situação que se mantém até a atualidade (Griffith 1997; Mccarthy 2011).

Como veremos mais adiante, até hoje a capacidade de readaptação das atividades ilícitas a novos contextos, como aconteceu no bloqueio do corredor caribenho, é um dos grandes fatores de dificuldade para soluções efetivas de combate ao crime organizado transnacional. A crescente demanda por narcóticos culminou num poderio econômico e político crescente por parte das organizações criminosas, que se até então assumiam atividades locais, passam a espalhar-se pelo continente e envolver-se em diversos outros tipos de atividades como o contrabando, o tráfico de armas e a lavagem de dinheiro.

1.2 IMPACTOS DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO: A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO CRIME ORGANIZADO

A ascensão do crime organizado coincide com a emergência do processo de globalização, em meados dos anos 1980. A integração das economias e sociedades mundiais no âmbito do sistema capitalista acaba favorecendo o consumo e a produção de mercadorias lícitas e ilícitas, decorrentes da nova intensidade dos fluxos e conexões internacionais e do compromisso político com o livre comércio (Nestares s.d.; Sain e Games 2014). Williams (2001) sumariza as principais transformações do crime organizado como resposta aos estímulos do processo de globalização:

> (i). a globalização do comércio, da tecnologia, do transporte, das comunicações, dos sistemas financeiros e da informação, que permitem que as organizações criminosas atuem além das fronteiras; (ii). os movimentos e a migração populacional, que facilitam a criação de redes para operações criminosas, as quais oferecem melhores oportunidades para recrutamento, maior cobertura, mais lealdade e apoio; (iii) um sistema financeiro baseado no dinheiro virtual/digital, que facilita a movimentação rápida e fácil de fundos (logo após o colapso dos acordos de Bretton Woods), assim como o crescimento dos paraísos fiscais para que as organizações criminosas ocultem seus rendimentos; (iv) lucros diferenciados para as organizações criminosas, onde os preços de venda final e os lucros são elevados e o custo de produção é baixo; (v) diferenças entre as legislações dos países estimulam o crime organizado: as organizações tendem a preferir operar naqueles países onde a legis-

> lação é frouxa ou suas instituições têm escassa efetividade na sua aplicação (sempre que a atividade seja rentável) e; (vi). capacidades diferenciadas dos Estados para impor riscos/custos para as operações destas organizações criminosas (Williams 2001, 109-112 apud Sain e Games 2014, 134).

Pode-se dizer, portanto, que a globalização garante o elemento de transnacionalização ao crime organizado, o que representa uma nova fase que, de acordo com Nestares (s.d) diferencia-se das anteriores em três sentidos: operacionalidade em escala mundial, amplas conexões transnacionais e a capacidade de desafiar autoridades nacionais e internacionais. As estruturas das organizações criminosas tornam-se mais flexíveis, podendo atuar em redes existentes em mais de um país, de modo a maximizar os benefícios e dificultar as ações de combate. Além disso, as organizações criminosas transnacionais aproveitam-se também de zonas de conflitos políticos internacionais, visto que o crime organizado prospera em áreas de turbulência. Dessa forma, as organizações migram para zonas instáveis em que os controles estão enfraquecidos e há grande quantidade de capitais cobrindo a fuga de fundos legais, aumentando o rendimento do investimento devido ao alto risco assumido (Nestares s.d.).

1.3 A INCORPORAÇÃO À PERSPECTIVA DE NOVAS AMEAÇAS SECURITÁRIAS

À parte da evolução da atividade criminosa transnacional, importa denotar em que momento esta passou a ser considerada como uma ameaça securitária não só no continente americano, mas a nível mundial. Durante o período da Guerra Fria, a segurança internacional era entendida a partir de uma perspectiva tradicionalista, em que o Estado era tido como a única unidade básica de análise e as ameaças securitárias eram compreendidas sob uma perspectiva militar de conflito entre Estados.

Com o fim da bipolaridade, novos cenários, atores e questões de segurança passam a atrair atenção e preocupação. Emerge a percepção de que não apenas atores estatais e entes externos ameaçam a segurança das nações. A perspectiva tradicionalista passa a ser questionada, abrindo espaço para duas novas correntes no debate securitário: a corrente abrangente, segundo a qual os estudos de segurança deveriam ser ampliados para incluir atores não estatais e ameaças tanto aos Estados quanto aos cidadãos; e a corrente crítica, que considera a segurança do indivíduo mais relevante do

que a estatal, devendo dessa forma ser priorizada a emancipação humana e não o emprego de recursos militares. Dentre os atores não estatais que passam a ser percebidos como ameaças à estabilidade e segurança dos países, estão as organizações criminosas transnacionais. Segundo Pagliari (2009, 21-25):

> O descontentamento com a limitação proveniente do enfoque tradicionalista foi estimulado pelo crescimento, no cenário internacional, das agendas econômica e ambiental, entre os anos 1970 e 1980, passando para o aumento das preocupações relativas às identidades nacionais e aos crimes transnacionais nos anos 1990 (...) desde o final do século XX, os Estados estão sujeitos a um novo tipo de ameaças – as ameaças transnacionais – decorrentes do crime organizado, do terrorismo e do narcotráfico. Essas, são difusas e se originam de atores não estatais que não respeitam fronteiras físicas. Dessa forma, são questões que não se referem a um Estado apenas, mas afetam mais de um, concomitantemente, e requerem soluções conjuntas para afastá-las.

O conceito de segurança internacional no pós Guerra Fria passa então por uma redefinição, em que novas ameaças são incorporadas às ameaças tradicionais, bem como novos atores passam a ser considerados relevantes para a abordagem do tema. A nova concepção repercute também no hemisfério americano, que passa a adotar um conceito multidimensional de segurança, incluindo além das novas ameaças a noção de segurança humana[5]. O problema da adoção da noção multidimensional de segurança na região é a sua amplitude, que abre margem para a livre interpretação de cada país acerca das ameaças específicas a serem incorporadas e o melhor modelo de combatê-las. Tal contexto cria divergências entre os países americanos, estando no cerne do debate a polarização entre a abordagem do problema por meio de ferramentas essencialmente securitárias (e.g., emprego das forças armadas) ou por meio de políticas públicas (Pagliari 2009). Esse debate será abordado em seção específica posteriormente.

2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

5 O marco de tal mudança é a Declaração de Bridgetown (2002), que será melhor explicada posteriormente nesse trabalho.

2.1 CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL: CONCEITUAÇÃO

É conveniente que uma primeira aproximação sobre o crime organizado transnacional no continente americano adote uma abordagem conceitual, a fim de tornar mais claras as categorias utilizadas para se analisar e debater o problema. Para esse fim, seguimos o debate proposto pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) no relatório *The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment* (2010), o qual apresenta uma dupla significação do conceito de crime organizado transnacional: uma primeira focada nos grupos criminosos e uma segunda focada no mercado ilegal.

> Quando a maioria das pessoas diz "crime organizado", trata-se muitas vezes de uma forma abreviada para se referir a grupos de pessoas, geralmente "a máfia" e grupos similares. Entendida dessa maneira, a atividade criminosa organizada é simplesmente o que quer que esses grupos façam. As pessoas são consistentes ao longo do tempo, embora o que elas fazem pode mudar: hoje talvez extorsão, amanhã talvez tráfico de heroína, ou aplicação de cheques sem fundo, ou fraude, ou todas as anteriores. A ênfase está no grupo, não na natureza do crime. Essa é uma distinção importante, porque implica em uma série de pressupostos sobre o modo como o crime organizado trabalha[6] (UNODC 2010, 19).

Essa primeira abordagem, predominante na literatura sobre o tema, mostra-se insuficiente na medida em que os grupos vão se desenvolvendo e estendendo suas atividades em escopo e área de atuação. Atualmente, importa para a concepção de crime organizado menos a questão dos grupos envolvidos em atividades ilícitas, e mais uma questão de atividades ilícitas com as quais esses grupos se envolvem. Dada a contínua expansão do crime organizado, convém uma abordagem que priorize o mercado ilegal, uma vez que os grupos criminosos modificam constantemente seu escopo de atuação, o que complica a capacidade de determinar continuidades na análise.

A segunda abordagem, que prioriza os mercados ilegais, é refletida na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), adotada em 2000. Esta considera crime organiza-

6 Tradução nossa.

do qualquer crime grave cometido por um grupo de três ou mais pessoas com o objetivo de obter dinheiro. Segundo o UNODC (2010, 19):

> Essa definição é ampla o suficiente para abarcar uma gama de atividades, não apenas aquelas cometidas por criminosos de carreira. Para muitas dessas atividades, o princípio organizador é a mão invisível do mercado, não os grandes planos de organizações criminosas. Olhando para o mundo através dessa definição mais ampla, geralmente são os grupos que vêm e vão, enquanto o mercado permanece constante[7].

A dupla significação proposta pelo UNODC é representativa da indefinição sobre o conceito de crime organizado. Não há consenso real sobre tal definição, sendo que essa flexibilidade pode ser, ao mesmo tempo, útil para a adequação de políticas de segurança e fiscalização e prejudicial para a ação coletiva.

2.2 A MULTIDIMENSIONALIDADE DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Adotando a definição presente na Convenção de Palermo, base legal do Plano de Ação Hemisférico Contra a Criminalidade Organizada Transnacional (OEA 2006), tem-se que um grupo criminoso organizado é "um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existindo por um período de tempo e agindo em conjunto e com o objetivo de cometer um ou mais crimes ou ofensas sérias estabelecidas de acordo com esta Convenção, a fim de obter, direta ou indiretamente, benefícios financeiros ou outros benefícios materiais[8]" (Artigo 2, alínea "a").

Essa definição se insere na primeira abordagem das duas destacadas anteriormente (a que centraliza os grupos criminosos), o que implica considerar que a atuação desses grupos é dinâmica e tende a se diversificar tanto do ponto de vista geográfico quanto de áreas de atuação. A multidimensionalidade que se deriva dessa abordagem é essencial para o entendimento do problema do crime organizado no continente americano. É necessário considerar, contudo, a dificuldade de se analisar essa diversificação, uma vez que ocorre de modo obscuro, a despeito de seus efeitos serem sentidos em escala global.

7 Tradução nossa.
8 Tradução nossa.

Partindo-se dos motivos que levam à transnacionalização dos grupos criminosos organizados, Vergara (2013, 10) propõe que "os processos de disseminação transnacional de estruturas criminosas não correspondem necessariamente a uma lógica nem seguem a mesma linha de ação". Segundo o autor, "em alguns casos pode ser devido a mudanças conjunturais, como a perseguição de um grupo criminoso ou um líder específico. Em outros casos, pode ser o resultado de mudanças estruturais, como o surgimento de novos pólos de desenvolvimento econômico".

De modo geral, a transnacionalização e a diversificação ocorrem devido à capacidade de readaptação dos grupos organizados frente à ação do Estado e de outros grupos, ou então em razão da própria lucratividade da expansão, que cria e atende à demanda por produtos e serviços do mercado ilegal. Vergara (2013) discute a existência de três processos de disseminação dos grupos criminosos organizados: a expansão, o transplante e a representação criminal.

No processo de expansão – tomado o exemplo de grupos criminosos emergentes do Equador e da Venezuela –, as organizações criminosas expandem suas redes "fazendo alguns ajustes táticos, como não cultivar mais coca para não chamar a atenção das autoridades". Assim, "parte da sua estrutura operacional e seus líderes são mobilizados" em esforços para "expandir e gerar novas fontes de receita, como o contrabando de petróleo em aliança com as FARC, extração ilegal de ouro e contrabando de outros bens de consumo" (Vergara 2013, 11).

Pelo processo de transplante, os grupos emergentes só reproduzem parcialmente sua dimensão criminosa, especificamente o tráfico, a lavagem de dinheiro e o esconderijo de líderes do tráfico. Segundo o autor, "o transplante foi vivenciado pelos principais centros urbanos de países como Bolívia, Argentina, Brasil e Espanha, onde os líderes desses grupos se passaram por empresários bem sucedidos" (Vergara 2013, 11). O autor destaca o caso de Martin Llanos, na Bolívia: "um traficante de drogas experiente, transferiu a maior parte de sua estrutura para Santa Cruz de la Sierra, onde contava com uma ponte aérea direta com a Argentina, empresas para lavagem de dinheiro, empresas de segurança e de entretenimento" (Vergara 2013, 11).

Com relação à representação criminal, trata-se de garantir que as transações ilegais ocorram mesmo em ambientes onde predomina a desconfiança e para as quais não há perspectiva de arbitragem legal:

> Estas "representações" oferecem diferentes formas de intermediação, como por exemplo, o seguro para apreensões de drogas, que são adquiridos por um comprador e/ou vendedor diante da eventualidade de seu carregamento de cocaína ser apreendido. Neste caso, o representante assume a perda e fornece o capital para dar continuidade às operações. A representação criminal envolve uma condição mútua de ausência de confronto, na qual as estruturas criminosas respeitam os territórios dos seus sócios (Vergara 2013, 12).

O esquema analítico apresentado é representativo da versatilidade dos grupos criminosos organizados. É importante destacar, contudo, que mesmo esses processos não ocorrem da mesma maneira ao longo do tempo, e pelo menos desde o fim da Guerra Fria a aceleração da globalização tem catalisado essa expansão. De modo geral, a globalização acelera os efeitos expansivos do crime organizado transnacional, o que implica em efeitos aprofundados no nível interno e na necessidade de novas formas de enfrentar o problema.

Alguns autores oferecem uma resposta para a transnacionalização a partir da perspectiva da Teoria da Interdependência Complexa, consagrada na área de estudos das Relações Internacionais por Keohane e Nye (2001). Segundo essa visão, a existência de instrumentos multinacionais de combate ao crime organizado - como a Convenção de Palermo, no âmbito da ONU, e o Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional, no âmbito da OEA - é um indicador da amplitude dos impactos gerados por essas atividades e da necessidade de cooperação para seu enfrentamento. Desse ponto de vista, conforme Lima e Silva (2014), os Estados concordam em ceder parte de sua autonomia em favor da consolidação de regimes internacionais que permitem combater de modo mais eficiente as ações de grupos criminosos. Em síntese, a interdependência gerada pelos impactos do crime organizado transnacional torna premente a cooperação interestatal.

Para compreender esses impactos, é necessário ter em vista as categorias de sensibilidade e vulnerabilidade, apresentadas por Keohane e Nye (2001), que representam a forma como atores internacionais resistem à influência de outros atores (nesse caso, os Estados vis-à-vis os grupos criminosos). Em situações de sensibilidade, a influência de um ator gera custos sobre outro, mas não altera fundamentalmente a configuração política do ator influenciado. O caso de vulnerabilidade, por outro lado, é mais dramá-

tico, na medida em que a influência não apenas gera custos, como também modifica a configuração política do ator influenciado (e mesmo assim segue lhe infligindo custos). Nessas situações (como se verifica no caso do crime organizado transnacional, que se infiltra na estrutura dos Estados), a interdependência torna-se ainda mais profunda, uma vez que a preservação da estrutura política é minada.

Seguindo nessa discussão, Cardoso (2011, 19) destaca que, visando esses fins, os referidos instrumentos multilaterais que conformam um regime de enfrentamento ao crime organizado transnacional *ainda* não dão conta da complexidade do problema. O ponto levantado pela autora, no que toca à Convenção de Palermo, é que "ela ainda não prevê uma ação conjunta global, apenas dita procedimentos que devem ser tomados pelos países signatários". Em razão disso, mantendo-se em mente os impactos transestatais gerados pelo crime organizado, a autora recomenda criar mecanismos de cooperação a fim de impedir que os criminosos beneficiem-se de diferenças de regras, órgãos, jurisdições e fronteiras. Em síntese, para Cardoso (2011, 20), "é necessária a criação de estratégias globais coletivas para combater o Crime Organizado Transnacional", e não apenas de recomendações para ações individualizadas.

2.3 A ECONOMIA POLÍTICA DO CRIME ORGANIZADO: IMPACTOS NO NÍVEL INTERNO

O crime organizado assume características que desintegram as estruturas institucionais, econômicas, sociais e geográficas dos territórios nacionais quando analisamos seus impactos a nível interno nos Estados modernos. Suas consequências, aparentemente difusas em vários setores do Estado, corroem de maneira efetiva as instituições públicas responsáveis pela garantia do desenvolvimento social, pela estabilidade política e pelo crescimento econômico. Ao dificultar a implementação de políticas públicas, as ações deste tipo de atividade criminosa expõem as ineficiências e as injustiças inerentes aos Estados democráticos, muitas vezes colocando em risco a legitimidade dos governos (Tokatlian, 2000).

Esse fenômeno, que assume várias frentes de ação, deve sempre ser observado sob a perspectiva da realidade sociológica dos países analisados. Nas análises realizadas para os países da América Latina, porém, podemos observar uma tendência à generalização desse problema, percebendo-o como um fenômeno único e resultante de impactos necessariamente semelhantes. Esta abordagem simplista pode ocasionar em dois problemas frequentes na

formulação e implementação de políticas públicas contra o crime organizado: a securitização do problema, que aborda a questão como um problema somente da área da segurança pública, capaz de ser combatida apenas com o aumento dos recursos financeiros, humanos e operacionais para a polícia e as forças armadas; e a adoção dos paradigmas formulados exclusivamente a partir das experiências em países desenvolvidos, ignorando as diferenças das manifestações desta atividade ilegal nos diferentes países do continente (Sain & Games 2014).

Existem algumas características estruturais que favorecem o desenvolvimento do crime organizado nos países da América Latina, intensificando a gravidade para o problema na região. Os altos índices de informalidade e marginalidade do comércio e do trabalho, por exemplo, fazem com que as populações latino-americanas sejam historicamente estruturadas a partir de práticas ilícitas que permanecem à margem do controle estatal. Embora grande parte da produção e do comércio de bens e serviços dessas nações não tenha nenhuma intenção em servir ao Crime Organizado, estas empresas terminam por facilitar a evasão fiscal, em geral através da lavagem do dinheiro proveniente de negócios ilícitos, muitas vezes de altíssima rentabilidade. Estas empresas e instituições, que acabam sendo coniventes com as atividades ilícitas de organizações criminosas, utilizam fundos advindos desses mercados ilícitos, legitimando socialmente os administradores destas organizações criminosas no controle e utilização da economia dos países latino-americano em seu benefício (Sain & Games 2014).

2.3.1 IMPACTOS POLÍTICOS

Podemos analisar o impacto político do Crime Organizado a partir da perspectiva de Peter Lupsha (1997), que sistematiza em três fases a evolução desta estrutura criminal nos Estados. A primeira delas, denominada "fase predatória", se caracteriza pela busca de um espaço institucional para a criação de um mercado ilegal, seguida da sua dominação a partir do uso da força ou da violência física, afastando possíveis inimigos e disputas além de criar um monopólio local do uso ilegal da força. (Lupsha, 1997). Nesta fase de desenvolvimento, o Estado ainda mantém-se como soberano sob as perspectivas dos setores político e econômico da sociedade, proporcionando o agenciamento das organizações criminosas ainda em formação a partir da utilização de poucos recursos e capacidades estatais.

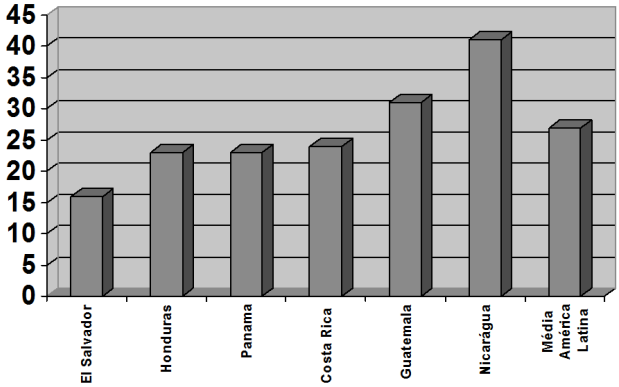
Quando a primeira fase foi concluída e devidamente consolidada em determinado setor dentro do Estado, é dado o momento em que a ampliação

das atividades e negócios torna-se importante para o processo de desenvolvimento de um mercado ilegal. Relações de paridade entre atores políticos/econômicos e essas organizações resignificam a importância e o poder de influência desses grupos dentro da sociedade. De acordo com Lupsha, (1997) isso se dá principalmente pela percepção de dois fatores: a. pela capacidade de mediação econômica voltada à produção de bens e prestação de serviços ilícitos e; b. a capacidade corruptiva da organização criminosa em desenvolvimento, através de estruturas capazes de agregar atividades ilícitas de suborno ou propina a financiamentos e investimentos no sistema político-eleitoral. Esta etapa, denominada pelo autor como "etapa parasitária", é o primeiro estágio de interação corruptiva entre a organização criminosa e os setores legítimos da sociedade.

A partir daí configura-se a última e mais grave etapa de desenvolvimento do Crime Organizado a nível interno: a etapa da "mutualidade". Marcado pelo controle e pela influência direta dos grupos criminosos nas instituições públicas, Lupsha (1997) observa que "os meios tradicionais do Estado para fazer cumprir a lei já não funcionam, uma vez que o crime organizado tornou-se parte do Estado; um Estado dentro do Estado" (Lupsha 1997, 27-29).

Esse ciclo nos permite perceber que a fusão entre setores do Estado com o Crime Organizado é condição necessária para o desenvolvimento deste tipo de atividade criminosa até seu último estágio. Grupos criminosos que encontram nichos para a criação de mercados ilegais só são capazes de crescer e atingir altos níveis de influência devido às parcerias estabelecidas com os governos e sólidas estruturas econômicas, frequentemente associadas a empresas com grande visibilidade (Naím 2006). Esta relação simbiótica pode representar, dependendo de sua intensidade, um desafio real para o embate entre estes grupos criminosos e a governança dos Estados democráticos, elevando o problema da segurança pública para um novo patamar (Sain & Games, 2006).

Gráfico 1: Número de entrevistados que experenciaram corrupção nos últimos 12 meses

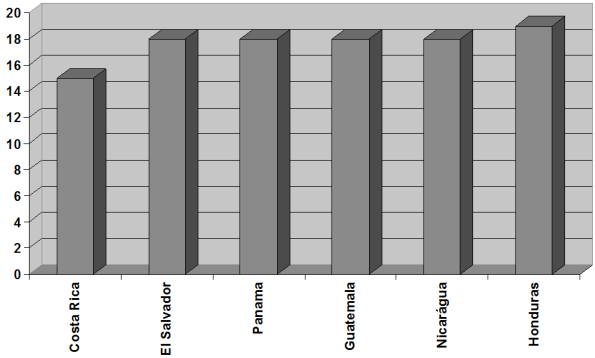


Fonte: Latinobarometro, 2002

Devemos atentar à influência dos altos índices de corrupção, no Estado e na sociedade civil, para a consolidação desta última etapa do processo de desenvolvimento do Crime Organizado por dentro da estrutura dos Estados. O relatório da *United Nations Office on Drugs and Crime* (2007) reuniu em uma publicação as pesquisas de diversas instituições sobre o perfil de corrupção das sociedades de países da América Central, como forma de ilustrar a ocorrência deste aspecto nas sociedades da América Latina. Os gráficos 1 e 2 ilustram pesquisas quantitativas acerca das experiências de suborno e corrupção de um grupo significativo de pessoas no período de 12 meses.

De acordo com esse documento, a permanência de casos severos de crime organizado nas sociedades também pode influenciar diretamente na governabilidade dos Estados, já que a difusão da ideia sobre a existência de "espaços sem lei" ou "à margem do estado" pode trazer o anseio por um governo autoritário pelas sociedades que viveram experiências deste tipo em sua história recente – como a maioria das nações latino-americanas[9]. Nesta lógica, a sociedade troca seus direitos civis e sociais pela promessa de segurança e garantia de suas propriedades privadas. (United Nations 2007).

Gráfico 2: Número de entrevistados que experenciaram corrupção nos últimos 12 meses



Fonte: Latinobarometro, 2002

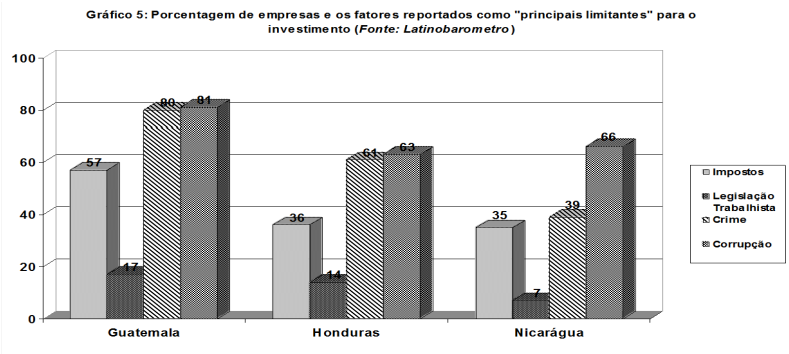
2.3.2 IMPACTOS ECONÔMICOS

O Crime Organizado é frequentemente associado à instabilidade. Um Estado que não é capaz de administrar o monopólio da força e de se fazer presente em todas as suas instâncias e setores também é um país sem previsibilidade e condições de receber investimentos domésticos e estrangeiros. A existência de mercados ilícitos também traz prejuízos para empresas locais e transnacionais, através do aumento do valor de seguros, proporcional aumento do recolhimento de impostos devido ao mercado informal, além de perdas diretas como assaltos e homicídios (UNODC 2007). O gráfico 5, produzido pela *United Nations Office on Drugs and Crime* (2007), traz uma noção de proporcionalidade sobre as variáveis que influenciaram no investi-

9 Nas políticas de indução e fortalecimento do controle social no combate ao Crime Organizado a nível interno, destacam-se os paradigmas da Corregedoria Geral da União (CGU) do Brasil, instituição pública responsável pela burocracia governamental do governo brasileiro, que reformulou seus princípios de atuação a partir de uma proposta do primeiro governo Lula. Neste novo formato, a CGU passou a assumir papel de destaque na indução do controle social a partir de duas atividades políticas representativas: a organização política da sociedade civil através de fóruns ou órgãos colegiados e a capacitação de membros e lideranças de movimentos sociais para o exercício da cidadania e a difusão destes princípios em suas áreas de influência. Esta iniciativa conceituou novos paradigmas para a importância do combate ao Crime Organizado para a manutenção do Estado democrático de direito, trazendo à tona os órgãos de participação e a capacitação de líderes de movimentos sociais para a conscientização sobre a importância do cumprimento da lei e da manutenção das capacidades estatais. (Loureiro, et al. 2012)

mento em empresas na Guatemala, em Honduras e na Nicarágua, trazendo a corrupção e o crime como os principais fatores que desestimulam empresários e empreendedores.

Gráfico 5: Porcentagem de empresas e os fatores reportados como "principais limitantes" para o investimento



Fonte: Latinobarometro, 2002

Embora complexa e difusa, a influência do Crime Organizado na economia dos Estados é especialmente atingida pela lavagem de dinheiro. Os ganhos econômicos obtidos através de atividades criminosas, em geral superiores aos custos para a manutenção dos mercados ilícitos, comumente precisam ser reciclados através desta ação – que, dependendo da sua proporção, pode causar grande instabilidade na economia de um país. O "branqueamento" destes ativos de origem ilícita é feito através da inserção dos valores em economias de escala e sistemas financeiros, encobrindo possíveis pistas sobre crimes e quadrilhas responsáveis pelos valores. Este processo dinâmico e por vezes de grande proporção distancia os fundos da atividade criminosa das atividades ilegais que os geram, apagando rastros e proporcionando a continuidade do trabalho ilegal realizado pelo Crime Organizado. (Sain & Games, 2014). Esta ação dificulta o acesso dos mecanismos de controle dos Estados aos grupos criminosos. No Brasil, US$350 bilhões foram estimados como ganhos do crime organizado em 2012, valor equivalente a 17% do PIB da época, de acordo com a Fundação Getúlio Vargas (Diniz & Muggah 2013), valor dificilmente combatido apenas com ações das polícias federais e locais.

Também podemos observar a importância dos mercados ilegais nesse

processo de sucateamento das economias nacionais. De acordo com Sain e Games (2014), grande parte das populações latino-americanas consomem bens e serviços prestados por organizações ilícitas, caracterizando o desenvolvimento de empresas criminosas especialmente dedicadas à formação e regulação das atividades criminosas. Nesta lógica, um grande sistema de serviços acaba se inserindo nestes mercados, com atividades como a produção, o transporte, a distribuição e a comercialização dos bens produzidos, alterando a proporção da presença econômica destes grupos nos países.

> Deste modo, a centralidade do tráfico ilegal no negócio da criminalidade de alta rentabilidade econômica converteu, em atores estratégicos do mesmo, os grupos de traficantes dedicados ao trânsito, intermediação, distribuição e colocação dos bens e serviços comercializados em mercados ilegais. Este conjunto de "trabalhos" teve um enorme desenvolvimento na região, nos níveis internacional, sub-regional e local. (Sain & Games 2014, 126)

A influência econômica do crime organizado representa mais uma frente de combate a este crime pelos estados e pelas relações internacionais. Compreender seu papel e influência também é atribuir um novo valor para a aplicação da lei e para a fiscalização, a fim de minimizar seus impactos na vida dos cidadãos nos seus mais variados aspectos.

2.3.3 IMPACTOS SOCIAIS

O Crime Organizado ocorre não só com a cumplicidade dos sistemas políticos e econômicos dos países. Sain e Games (2014) também apontam como determinante o papel da sociedade na legitimação de práticas ilegais e seus mercados para o desenvolvimento deste tipo de organização criminosa. Práticas culturais, políticas e econômicas realizadas pelos cidadãos dos países atingidos por essas organizações levam à reprodução diária e generalizada de uma ampla gama de ações que transgridem as legislações vigentes. Atividades como a ocupação ilegal de espaços públicos, o descumprimento habitual e consciente de regras sociais básicas e a legitimação da violência como mecanismo para resolução de conflitos são exemplos claros de ações que não só dão margem para o crescimento do crime organizado como dificultam seu combate pelos Estados. Outro fator determinante neste processo é a rejeição aos controles e regulamentações estatais e legais, que validam práticas evasivas e de violação dos controles sociais por grupos criminosos

e quadrilhas, em especial nos espaços onde o monopólio da força está em disputa.

São essas regiões, vulneráveis com relação à presença das forças do Estado, que acabam se transformando em locais segregados e marginalizados dos núcleos centrais de desenvolvimento das cidades. Por serem negligenciados dos domínios econômicos, sociais e políticos da esfera pública, estes locais acolhem as populações que mais necessitam dos benefícios e programas sociais dos governos. Esse fato acelera e concretiza a dinamicidade desses espaços nas cidades urbanas com maiores índices de concentração de renda. O desemprego massivo e persistente, a precarização das condições de vida da população, a falta de investimento nos bairros mais pobres e a crescente estigmatização negativa dessas regiões como os "ninhos" dos indivíduos mais perigosos garantem o isolamento e a dificuldade de acesso dos governos. Esta situação estimula a formação de organizações criminosas e grupos paramilitares – que mantêm o monopólio da força – e a conservação do poder dos grupos criminosos locais (Sain & Games, 2014).

O crime organizado transcende não apenas os limites nacionais dos Estados. Ao ser capaz de isolar espaços, pessoas, bens e serviços, esta atividade ilegal termina por influenciar na produção identitária de mulheres e homens do mundo inteiro. Os sistemas econômicos, políticos e sociais vigentes fortalecem e reafirmam na sociedade sociológica a criação de uma nova cultura (Zaluar 2008), reservada aos espaços suburbanos e às comunidades mais periféricas das sociedades, dando "novas dimensões para velhos problemas". (Williams 2001, 109-112).

2.4 A ABORDAGEM DO PROBLEMA: SECURITIZAÇÃO VS. POLITIZAÇÃO

Embora o crime organizado transnacional seja tratado como um dos principais problemas enfrentados pelo continente americano já há mais de uma década, as divergências quanto à melhor forma de tratá-lo tornam os avanços na direção de uma resolução mais complexos. A principal controvérsia em torno de possíveis soluções da questão reside na securitização do problema. O debate polariza aqueles que defendem uma forma militar de combate às organizações criminosas transnacionais e os que defendem uma abordagem da questão pela via das políticas públicas, situando o problema em um nível intermediário entre segurança internacional e segurança pública.

Para autores como Chillier e Freeman (2005) e Pagliari (2009), a ado-

ção do conceito de *segurança multidimensional* para tratar das novas ameaças no âmbito do hemisfério americano tende a favorecer a securitização da questão (questão melhor abordada na próxima seção deste trabalho). Os primeiros autores afirmam que tal conceito "cria as condições para justificar, como nunca antes, o uso das forças armadas dos países da região em missões que tradicionalmente e formalmente não lhes correspondem" (Chillier e Freeman 2005, 2). Dois fatores levam governos da região a recorrerem às forças armadas para responder a problemas internos: o tráfico de drogas e as políticas de combate estadunidenses - que patrocinam a participação militar - e a falta de políticas de segurança pública, "incluindo a incapacidade das instituições de fazer cumprir a lei diante do incremento do crime e da insegurança" (Chillier e Freeman 2005, 2). Tal incapacidade de formular políticas satisfatórias de segurança pública e de punir devidamente atos ilícitos leva à opção por intervenção das forças armadas como possibilidade de resposta à crescente demanda da população por respostas eficazes que garantam sua segurança. De acordo com Pagliari (2009, 24), "a natureza especial das ameaças justifica o emprego de medidas extraordinárias como resposta, de modo que a invocação da segurança acaba legitimando o uso da força".

A militarização do combate ao crime organizado transnacional, no entanto, encontra algumas críticas na região. Denuncia-se a ineficácia do emprego da ação das forças armadas como solução, visto que este não resolve os vários problemas econômicos, políticos e principalmente sociais que viabilizam o surgimento e a expansão das atividades das organizações criminosas (Kessler 2011; Chillier e Freeman 2005). Além disso, há denúncias relacionadas à corrupção das forças armadas e policiais, através do suborno ou da própria cumplicidade com as atividades ilícitas. Outro risco tomado ao recorrer-se aos militares para desenvolver tarefas policiais relaciona-se às graves e frequentes violações aos direitos humanos decorrentes do uso da força, cuja falta de investigação e punição são facilitadas pelo foro privilegiado com o qual contam os militares (Human Rigths Watch 2009). Alguns avanços no tratamento da questão, bem como alguns aspectos negativos da militarização da abordagem ao crime organizado, são sumarizados por Costa (2012, online):

> (...) é possível identificar alguns desenvolvimentos institucionais comuns, tanto positivos como negativos, no hemisfério. Entre os primeiros podem ser mencionados a reforma e modernização policial, o desenvolvimento de políticas públicas integrais, o envolvi-

> mento cada vez maior dos municípios e a reforma da justiça penal. Entre os segundos, destacam-se o populismo penal, associado à crise no sistema penitenciário e, em alguns casos, ao uso das Forças Armadas em tarefas de segurança pública; a persistência da fragilidade institucional e da corrupção; a privatização da segurança; e a subsistência das violações aos direitos humanos.

No nível do debate, Costa entende que frente ao aumento desenfreado da criminalidade e a expansão a nível transnacional, o uso das forças armadas não deve ser proibido, mas limitado, inserindo-se em um ponto intermediário da polarização:

> Recorrer aos militares para tarefas policiais envolve um risco muito alto, porque suas intervenções podem ser acompanhadas por sérias violações aos direitos humanos (...). São prejudicadas, assim, as bases do Estado democrático. No entanto, há cenários nos quais rebeldes armados ou grupos criminosos adquirem um poder de fogo e controle territorial cujo combate é impossível apenas por meio das capacidades policiais, seja por sua fragilidade ou sua penetração criminal. Essas intervenções devem ser excepcionais, delimitadas e temporárias, sob o mais amplo controle civil, judicial e parlamentar, e acompanhadas por uma estratégia de saída imediata que garanta a substituição progressiva das Forças Armadas pelo serviço policial e pelo restante do aparato público, inclusive os serviços judiciários, educativos e de saúde.

As divergências quanto à militarização do combate ao crime organizado transnacional ocorrem tanto no âmbito interno dos países, quanto no externo. Existe um temor em relação à securitização da questão por parte de alguns países latino-americanos pela possibilidade que isso representa de servir como justificativa de intervenção por parte de outros países, principalmente os EUA. Tal temor intensifica-se com o advento da "Guerra ao Terror" empreendida por esse país após os ataques de 11 de setembro de 2001; nos últimos anos, o governo estadunidense vem tratando o crime organizado (principalmente o narcotráfico) e o terrorismo como fenômenos análogos, de natureza e tratamento semelhantes, normalmente residindo em uma resposta essencialmente militar (Chillier e Freeman 2005; Sain e Games 2014).

Este temor relacionado à securitização da questão, alinhado ao desacordo acerca de quais devem ser as atribuições das forças militares ao se considerar os novos temas de segurança (dentre eles o crime organizado transnacional), dificultam uma ação hemisférica coordenada para combater o fenômeno, apesar de esforços já empreendidos anteriormente – inclusive no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), como analisaremos na próxima seção. Com uma solução multilateral enfrentando obstáculos para sua eficácia, é propiciado um "efeito balão" – tendo em vista que as ameaças decorrentes do crime organizado são originadas de atores não estatais e podem não respeitar fronteiras físicas, o combate eficaz em um país pode contribuir para a migração do problema a países vizinhos, não significando, portanto, uma solução real do problema a nível hemisférico.

Reconhecendo a securitização e a carência de coordenação para enfrentar o problema, o relatório *La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades* (Oea 2008) aborda os desafios que devem ser efetivamente enfrentados não só para combater, mas também para prevenir a criminalidade nas Américas:

> i. Existe uma carência de políticas de convivência e segurança pública com caráter de políticas de Estado mais do que de governo;
> ii. Falta adaptar as instituições existentes à nova perspectiva democrática, transparente e de direito da segurança pública
> iii. Sofre-se de uma importante carência de informações confiáveis e sistemáticas
> iv. Se enfatiza (sic) políticas de controle e repressão do delito, como o aumento da dotação policial, a diminuição da maioridade penal e o aumento da população carcerária, mas existe um desenvolvimento limitado da perspectiva preventiva
> v. A coordenação interinstitucional é deficiente
> vi. Existem limitadas capacidades técnicas por parte dos diversos níveis dos governos que permitam desenvolver uma liderança efetiva em matéria de segurança e assim fortalecer a condução política dos processos
> vii. Existem instituições influenciadas por lógicas político-partidárias
> viii.O uso das Forças Armadas em tarefas policiais está crescendo
> ix. Os municípios carecem de competências e recursos para enfrentar a delinqüência (sic)
> x. Não existe uma articulação apropriada entre a justiça e a polí-

> cia
> xi. Há carência de programas de monitoramento, avaliação e medição de impacto das ações realizadas pelas instituições de segurança pública
> xii. A estrutura policial não incorpora elementos de gestão e transparência moderna, e prima um modelo reativo da gestão policial da segurança
> xiii.Falta clareza nas principais missões e funções da instituição policial
> xiv. Existe um déficit em infraestrutura e equipamento para a polícia
> xv. O trabalho policial está gravemente desvalorizado
> xvi.A capacidade de investigação criminal é deficiente
> xvii. É possível constatar importantes graus de corrupção institucionalizada
> xviii. Necessita-se de uma regulação efetiva sobre a segurança privada" (Oea 2008, 74).

O relatório ainda afirma que historicamente os atores interessados separaram as diferentes atividades do crime organizado para enfrentá-las individualmente. Esta abordagem é equivocada visto que as organizações criminosas em si não realizam essa separação, podendo cometer inúmeros delitos no processo de uma única atividade, além de possuírem imensa capacidade de mutação e complexidade. Tal capacidade, portanto, deve ser considerada no desenho e implementação das políticas de prevenção e combate. Além disso, a elasticidade quanto a operações em diversos países e regiões também requer estratégias conjuntas, conforme já afirmado. Desse modo, torna-se imprescindível que as nações americanas discutam e tentem acomodar de maneira satisfatória suas divergências, buscando um consenso acerca de criação de novas soluções ou de reformulação de antigas – tendo em mente que o crime organizado transnacional continua ameaçando crescentemente as sociedades e governos do hemisfério.

3 AÇÕES INTERNACIONAIS PRÉVIAS

No advento da intensificação do problema, algumas ações foram tomadas por organizações da esfera global e regional. No escopo deste trabalho daremos destaque às três ações prévias essenciais para a discussão do problema no âmbito da OEA, sendo elas: a Convenção das Nações Unidas

contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em 2000, a Declaração sobre Segurança nas Américas, datada de 2003 e o Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional, de 2006.

3.1 CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL (2000)

Assinada em dezembro de 2000 na cidade italiana de Palermo, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional se configura como o primeiro grande instrumento concebido a nível global no sentido de combater este tipo de ação criminosa. A conjuntura em que tal Convenção é assinada é importante: na transição do século XX para o XXI, com a catalisação do processo de globalização, o crime organizado transnacional expande suas atividades em escopo e área de atuação, tornando obsoletas as estratégias de combate circunscritas aos espaços nacionais. Kofi Annan, secretário-geral das Nações Unidas à época da assinatura da Convenção, afirma, nesse sentido:

> Se os inimigos do progresso e dos direitos humanos visam explorar a abertura e oportunidades da globalização para seus objetivos, então nós devemos explorar esses mesmos fatores para defender os direitos humanos e combater as forças do crime, da corrupção e do tráfico humano (ONU 2000, iii).

O objetivo geral da Convenção, segundo expresso em seu primeiro artigo, é o de "promover a cooperação para prevenir e combater o crime organizado transnacional mais eficientemente" (ONU 2000). A partir desse objetivo, a Convenção oferece uma estrutura comum para prevenir, investigar e punir tais crimes, garantindo uma maior eficiência em seu combate a nível global. De modo geral, o instrumento aplica-se à participação em grupos criminosos organizados, à lavagem de dinheiro, à corrupção e à obstrução da justiça, precisados em seu caráter *transnacional*.

No que se refere à transnacionalidade das ações criminosas, a Convenção as considera de tal maneira quando: a) cometidas em mais de um Estado; b) cometidas em um Estado, mas parte substancial da preparação, planejamento, direção ou controle ocorre em outro Estado; c) cometidas em um Estado, mas envolvem um grupo criminoso organizado que participa em atividades criminosas em mais de um Estado; ou d) cometida em um Estado, mas com efeitos substanciais em outro Estado. Tal especificação

transnacional é importante na medida em que delimita o tipo de situação em que a resposta para tais crimes deve suscitar uma resposta conjunta. A preocupação, nesse sentido, é conciliar a soberania dos Estados envolvidos e o combate ao crime organizado transnacional, conforme o objetivo geral do instrumento.

De modo geral, a Convenção mostra-se como um parâmetro jurídico comum para o combate ao crime organizado – servindo, inclusive, como base para outros instrumentos importantes, como o Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional, aprovado pela OEA em 2006. Nesse sentido, Hauke e Peterke (2010, 423-424) ressaltam:

> A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional é o instrumento internacional mais importante e abrangente para combater o crime organizado. [...] Seu impacto vai além de melhorar e promover a cooperação internacional contra o crime organizado transnacional, ajudando a criar 'uma linguagem comum na luta contra o crime organizado' em geral.

Apesar de permitir essa cooperação em nível jurídico, autores como Standing (2010, 10) questionam, no entanto, a verdadeira eficácia de um instrumento desse tipo para o combate ao crime organizado transnacional: "a convenção é um instrumento legal desenhado para melhorar a legislação internacional e permitir a cooperação entre países. Ela não é, contudo, um acordo operacional que direciona atividades específicas de combate ao crime".

Nesse sentido, é necessário ter em vista que a Convenção é apenas um dos pilares para o combate ao crime organizado, sendo necessário não apenas reconhecer sua utilidade, mas também avançar para ações mais concretas. Estas devem estar alinhadas às constantes readaptações do crime organizado transnacional, oferecendo uma abordagem comum de combate efetivo.

3.2 DECLARAÇÃO SOBRE SEGURANÇA NAS AMÉRICAS (2003)

A Declaração sobre a Segurança nas Américas foi aprovada na terceira sessão plenária da reunião especial sobre segurança da Organização dos Estados Americanos (OEA) na Cidade do México, entre os dias 27 e 28 de outubro de 2003 (OEA 2003).

O preâmbulo deste documento reconhece todo o trabalho registrado em documentos e conferências que trataram sobre o tema da segurança para a OEA – em especial a Declaração de Briegdetown (OEA 2002), primeiro documento a tratar sobre os aspectos multidimensionais dos problemas de segurança doméstica das Américas (Pereira 2004).

> [...] ameaças, preocupações e outros desafios no contexto hemisférico são de natureza diversa e alcance multidimensional, e [...] o conceito e a abordagem tradicionais devem ampliar-se para englobar ameaças novas e não-tradicionais [...] (OEA 2003, 2)

Destaca-se, ainda, o papel da reunião da Cúpula das Américas, em Santiago, que por intermédio da Comissão de Segurança Hemisférica foi capaz de identificar a importância do tópico e encaminhar a realização da Conferência que daria origem a Declaração sobre Segurança nas Américas (OEA 2003). O documento traz como "base fundamental" (OEA 2003, 2) a importância da segurança do hemisfério para o cumprimento dos princípios da Carta das Nações Unidas e da Carta da Organização dos Estados Americanos, ideal que permeia a leitura de todas as sessões do documento para a delimitação dos planejamentos e objetivos a serem adotados conjuntamente pela organização.

Antes de trazer novas ideias contempladas pela nova definição de segurança da Organização, a Declaração aponta alguns "valores compartilhados" (OEA 2003) como possíveis pré-requisitos para o combate às ameaças à soberania e ao desenvolvimento dos estados-membros. A democracia, o respeito aos direitos humanos, a subordinação constitucional de todas as instituições do Estado, a educação para a paz, a justiça social e o desenvolvimento humano são exemplos desta seção do documento.

Assim, as novas ameaças identificadas pela Declaração sobre Segurança nas Américas (OEA 2003) são: (a) o terrorismo e o crime organizado transnacional, tópico que ressalta também o problema do tráfico de drogas, a corrupção, a lavagem de dinheiro e o tráfico de armas; (b) a pobreza extrema e a exclusão social de setores da população; (c) os desastres naturais e os de origem humana; (d) o tráfico de seres humanos; (e) os ataques à segurança cibernética; (f) os danos causados por acidentes ou incidentes durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos; e (g) a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa.

Essas novas ameaças têm graduações e especificidades determinadas

de acordo com a região ou o país referido, dando liberdade para que cada nação possa determinar a importância do problema referido de acordo com suas necessidades. Países com frequentes desastres naturais, por exemplo, têm a liberdade de aumentar seu comprometimento frente à OEA para o combate desta ameaça. O documento também faz um recorte temporal, alertando para ameaças mais ou menos duradouras que podem significar desafios mais ou menos intensos perante o grupo de países membros da OEA (Cunha 2013).

Para Chillier e Freeman (2005), a principal consequência da incorporação desses novos parâmetros à definição da OEA está relacionada a um risco de "aumento da securitização dos problemas da região" (Chillier e Freeman 2005), fator que pode trazer um aumento da militarização das possíveis soluções aos problemas propostos e justificar o uso das Forças Armadas em missões mais invasivas e com custos mais altos. Os autores também alertam para o uso amplo e difuso que alguns conceitos do documento podem adquirir, podendo ocasionar diagnósticos distorcidos para o combate ao terrorismo, resignificando o papel das polícias e dos militares a nível doméstico e as linhas divisórias entre os conceitos de segurança pública e defesa (Chillier e Freeman 2005).

3.3 PLANO DE AÇÃO HEMISFÉRICO CONTRA A CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL (2006)

Frente à preocupação crescente com o problema do crime organizado transnacional no hemisfério americano, e a partir da Declaração sobre Segurança nas Américas de 2003, que flexibilizou a consideração de ameaças securitárias, a OEA aprovou em 25 de outubro de 2006 o Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional. O Plano foi elaborado pela Comissão Especial sobre a Criminalidade Organizada Transnacional – criada em resolução da Assembleia Geral com este fim – e se constituiu com base na Convenção de Palermo da ONU. No próprio Plano de Ação cita-se que este tem como propósito principal promover a aplicação da Convenção de Palermo por parte dos Estados membros da OEA. Além disso, importa considerar os objetivos gerais explicitados no Plano:

> Os objetivos gerais do Plano de Ação Hemisférico consistem em instar os Estados membros a: 1. Prevenir e combater a criminalidade organizada transnacional, com pleno respeito aos direitos humanos, tomando como âmbito de referência a Convenção de

> Palermo e seus três protocolos. Isso será feito em conformidade com os princípios de igualdade soberana e integridade territorial dos Estados e de não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. 2. Aprofundar a cooperação em matéria de prevenção, investigação, processamento e ações judiciais relacionadas com atos de criminalidade organizada transnacional. 3. Incentivar a coordenação entre os órgãos competentes da OEA que tratam dos temas vinculados ao combate à criminalidade organizada transnacional e a cooperação entre estes e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). 4. Fortalecer as capacidades e habilidades nacionais, sub-regionais e regionais para enfrentar a criminalidade organizada transnacional. (OEA 2006)

Além da apresentação dos objetivos gerais, o plano explicita as ações propostas, o acompanhamento da execução do Plano e as possibilidades de financiamento. No âmbito das ações, o documento apoia diversas medidas, dentre elas: (a) a adoção de estratégias nacionais para combater o problema – o que se pode considerar um acerto, visto que a criminalidade organizada assume várias formas nos diversos países e requer certa flexibilidade nas medidas de combate adotadas pelos diferentes níveis nacionais; (b) a ratificação e fortalecimento de instrumentos jurídicos já existentes e a adoção de acordos bilaterais; (c) a capacitação dos países para cumprir o Plano; por fim, (d) o intercâmbio de informações que facilitem o combate e a cooperação e assistência internacional. Tal ênfase na ação coletiva também pode ser considerada uma vantagem do plano, pois conforme já mencionado neste trabalho, uma ameaça que possui uma dimensão transnacional não pode ser considerada como extinta se combatida apenas em um nível nacional.

Para o financiamento das ações propostas, o plano prevê a utilização de recursos de um Fundo Ordinário da OEA e a solicitação de criação de um fundo específico de combate à criminalidade organizada transnacional, aberto a contribuições voluntárias de Estados membros e observadores de organizações internacionais (OEA 2006). Tal previsão de financiamento não especifica, entretanto, se existem diferentes quotas de doação de acordo com as capacidades dos países bem como uma repartição de receptores – o que seria importante tendo em vista que os países mais afetados com a ameaça provavelmente são os que menos possuem condições de doar recursos.

Passados dez anos da aprovação do Plano de Ação pela Assembleia Geral da OEA, o crime organizado transnacional permanece como uma das

maiores ameaças à estabilidade, ao desenvolvimento e à segurança dos Estados membros e suas sociedades. Cabe questionar as principais dificuldades e equívocos na elaboração e na execução do Plano. O fato de enfatizar ações de combate ao problema sem o acompanhamento de propostas que atuem em suas raízes, de forma a extinguir a capacidade de reprodução da criminalidade organizada, pode estar contribuindo para a pouca eficácia no enfrentamento da ameaça até agora. Dessa forma, retoma-se, aqui, o debate entre uma abordagem securitária ou a perspectiva das políticas públicas para o problema, trazido anteriormente neste trabalho.

4 POSIÇÃO DOS PAÍSES

Na **Argentina**, o combate ao crime organizado transnacional é tido como uma das prioridades do governo Macri (Reuters 2016). Ainda nos primeiros meses de governo, o presidente decretou estado de emergência de segurança nacional, implementando uma série de medidas, dentre elas: a criação de uma agência especial de polícia dedicada exclusivamente ao combate do narcotráfico e crime organizado, autorização para abater "narcoaviões", investimentos em armamento e tecnologia, maior controle das fronteiras, dentre outras (King 2016; Navarra 2015). As medidas possivelmente garantirão apoio popular; no entanto, sofrem críticas de especialistas que as classificam como extremas. Estes questionam a real eficiência da securitização excessiva no combate ao crime organizado transnacional e as consequências imprevistas que podem surgir do "controle fronteiriço, militarização das operações antidrogas, introdução velada da pena de morte e presença de mais agentes de segurança em bairros pobres" (King 2016). A Argentina é membro do Mercosul, Unasul e Celac (apesar de dar ênfase ao primeiro), mantendo relações especiais com o Brasil e aproximando-se recentemente dos EUA.

A **Bolívia** tornou-se um ator crescentemente relevante na discussão sobre o combate ao crime organizado transnacional devido à atração que pode representar para os grupos criminais, tendo em vista sua vulnerabilidade decorrente dos vários problemas sociais que assolam o país. Os recursos empregados para o combate no país ainda são insuficientes. Caso tal situação se mantenha, bem como a posição boliviana como país produtor e ponto de trânsito do narcotráfico, é inevitável que haja um aumento da violência no país, de modo que medidas preventivas precisam ser tomadas. A Bolívia é um dos países que sofre com o "Efeito Balão", já sendo território de ação para grupos criminosos colombianos e brasileiros, por exemplo.

Justamente por isso o governo defende que o combate ao crime organizado, tendo caráter transnacional, não pode ser atribuído somente a um país, requerendo medidas mais adequadas de todos. O governo boliviano sofre críticas, entretanto, pela pouca disposição em combater o problema, bem como pela falta de transparência das instituições (McDermott 2014; Patria 2010). É membro da Comunidade Andina de Nações (CAN), da UNASUL e da CELAC.

Membro de instituições como MERCOSUL, UNASUL e CELAC, o **Brasil** não logrou controlar a alta criminalidade organizada no país, embora tenha empregado diversas iniciativas de promoção da segurança pública, visando aproximar forças policiais e sociedade e fortalecer a presença do Estado, além de empregar as Forças Armadas em suas estratégias de combate (Júnior e Filho 2014; Sain e Games 2014). O país ainda enfrenta inúmeros problemas em decorrência de falhas na legislação vigente, estratégias policiais, investimentos sociais e em segurança pública e falta de integração entre autoridades (Toledo 2014). Além disso, o esforço brasileiro em termos de cooperação internacional no combate às organizações criminais ainda é insuficiente. Os problemas enfrentados pelo Brasil merecem atenção devido à perspectiva de transbordamento das rotas sul-americanas de contrabando, tornando o país estratégico para a comercialização de ilícitos, além de contar com o maior mercado consumidor de narcóticos da América do Sul e abrigar redes criminosas variadas, expandidas sob amparo da corrupção policial que infringe o país (Júnior e Filho 2014; Sain e Games 2014).

A segurança é um dos três objetivos do compromisso do **Canadá** para as Américas, estando conectado a outros dois objetivos: prosperidade e governança democrática. O país defende que o aprimoramento da segurança na região passa pelo enfrentamento da ameaça do crime organizado, problema que transcende fronteiras e que, por esse motivo, deve ser enfrentado a partir de um concerto regional (Canadá 2011). Nacionalmente, o país – também afetado pelo problema – adota o *Canadian Law Enforcement Strategy on Organized Crime* pra detectar, reduzir e prevenir as atividades do crime organizado. O Canadá considera que a transnacionalização do problema cria redes que facilitam a perpetuação das atividades criminosas e desafiam os esforços legislativos, apostando num compartilhamento de informação entre os serviços de inteligência como forma efetiva de abordagem (Canadá, Criminal Intelligence Service Canada 2014).

O Crime Organizado Transnacional é considerado pelo **Chile** como uma das principais ameaças à segurança e governança democrática na América Latina. Desta forma, o país implementou diversas políticas públicas

para enfrentar tal ameaça a nível nacional, conferindo um caráter de Política de Estado a partir de uma trajetória contínua seguida por essas políticas ao longo de diversos governos. No entanto, o país também tem consciência de que devido à transnacionalização do problema as respostas dadas não podem ser unicamente nacionais (Vicencio s.d.), defendendo dessa forma a coordenação entre polícias do continente (Diario 2008). A presidenta Michelle Bachelet defende uma abordagem que vá além da securitária, afirmando a necessidade de melhorar as condições sociais para combater as "novas ameaças de caráter não-estatal" – dentre elas o crime organizado transnacional – de forma a atacar as causas que fomentam tais ameaças (Udec s.d.). O país é membro da Unasul, da Celac e da Aliança do Pacífico. Visão semelhante possui o **Equador**, criando "as estruturas necessárias para poder enfrentar as consequências dessas atividades ilícitas no território nacional". De modo geral, tais estruturas aprofundam-se nas bases sociais do problema. No que se refere ao tráfico de drogas, o Ministro do Interior do país, José Serrano (2013), assim as sintetiza:

> [...] temos enfocado no aspecto da prevenção e não somente nos aspectos reativos e repressivos que tradicionalmente se aplicam. Temos vinculado à prevenção aspectos de educação e saúde pública para conseguir resultados positivos na luta contra o consumo e a comercialização de drogas (Serrano 2013).

O Equador integra a Comunidade Andina das Nações (CAN), a CELAC e a UNASUL.

Considerando estar chegando ao fim de seu conflito armado contra o narcotráfico, a **Colômbia** determina agora que sua prioridade será combater o crime organizado. Discursos de autoridades, principalmente do presidente Santos, indicam que a estratégia utilizada continuará apostando na securitização do problema, a partir da criação de forças especiais e operações conjuntas entre polícia e forças armadas. O Ministro de Defesa colombiano enfatizou que as estruturas do crime organizado não podem receber tratamento político, indicando que a ofensiva securitária continuará (Jaimes e Ospina 2016). Também será mantida a cooperação com os EUA, que já atua ativamente no país a partir do Plano Colômbia (Sputnik 2016). A Colômbia é membro da Unasul, Celac, CAN e Aliança do Pacífico. Quanto à **Costa Rica,** país crescentemente ameaçado pelo Crime Organizado Transnacional – fazendo com que o tema tenha passado recentemente a ser tratado com prioridade no país – tem seguido a mesma linha, buscando agora criar

uma estratégia integrada, sob uma perspectiva de Segurança Nacional, articulando suas forças policiais, fiscais e judiciais em uma estratégia conjunta de combate (Tn8 2015; ICN 2015). Apesar de se afirmar a necessidade de estratégias tanto de combate quanto de prevenção, ainda não se fala sobre políticas não securitárias que ajam diretamente nas causas estruturais do problema. O país é membro da Celac e Aliança do Pacífico.

Segundo dados da OEA, a região do Caribe – formada por **Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, República Dominicana, Granada, Haiti, Jamaica, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago** – enfrenta os níveis mais altos de violência no hemisfério, sendo o tráfico de drogas e armas a expressão máxima do crime organizado na região (Unit 2013; Egremy 2008). Essas ilhas são, ainda, vítimas do "Efeito Balão": cercadas por países vizinhos também afetados pelo crime organizado, sofrem com o transbordamento do problema; seus territórios tornaram-se estratégicos para o transporte de produtos contrabandeados, drogas, armamentos e pessoas decorrentes de tráfico. Tais atividades acabam aumentando as taxas de violência nestes pequenos países, que ainda possuem diversos problemas sociais como agravantes (Ramirez 2013). Ainda que os maiores atores criminosos no Caribe sejam as chamadas gangues, de atuação mais local, essas organizações frequentemente entram em contato com grupos do crime organizado, principalmente do narcotráfico, pois muitos desses países tornaram-se, nos últimos anos, centros logísticos do tráfico de cocaína da América do Sul para os EUA. As instituições desses países estão sendo minadas pela corrupção derivada da ação do crime organizado, agravando o enfrentamento do problema – dificuldade já existente devido aos amplos problemas econômicos e sociais de grande parte dessas nações. A capacidade limitada de poder, derivada desses problemas, facilita a ingerência de potências externas, principalmente dos EUA. A maioria das medidas tomadas pelos países caribenhos até hoje serviram apenas como paliativo, não enfrentando as raízes estruturais do problema (Unit 2013). Estas estão assentadas principalmente na extrema desigualdade, tanto no interior das sociedades caribenhas quanto entre si: "enquanto Bahamas, Cuba, Trinidad e Tobago, Antigua e Barbuda e Barbados têm um alto índice de desenvolvimento humano, Belize e Dominica têm um nível médio, estando o Haiti e o Suriname no nível mais baixo de desenvolvimento" (Egremy 2008). A região forma o bloco CARICOM.

Também membro do CARICOM, a **Guiana** luta contra o Crime Organizado em nível nacional e internacional em seu território com muita dificuldade. A falta de confiança nas instituições públicas e entre as duas etnias

dominantes do país foram responsáveis por conflitos internos em mais de um governo vivido pelo país (Walker 2013). A população tem a constante percepção de que o governo opera a favor de um grupo étnico ou de outro, o que dificulta a inserção de um aparato de segurança transversal e multisetorial devido à estratificação social existente no país, fato que ocorre especialmente nas regiões mais distantes da capital (Immigration and Refugee Board of Canada 2013). As forças paramilitares informais são constantemente patrocinadas por influentes partidos políticos, o que enfraquece o papel do Estado no combate ao crime organizado e confunde os possíveis organismos internacionais ou países parceiros na realização de acordos bilaterais ou de cooperação multilateral. Ainda assim, destacam-se ambas as tentativas de acordo do país: em 2007 com o Reino Unido e mais recentemente com os Estados Unidos (Owen e Grigsby 2012).

Sendo considerados expoentes na elaboração e implementação de políticas públicas de abordagem securitária, os **Estados Unidos da América** fortalecem sua posição no debate sobre o Crime Organizado Transnacional a partir do sucesso e vitória frente às experiências passadas (como o combate ao Cartel de Cali e às FARC, por exemplo), a partir da implementação de ações coordenadas principalmente pelo FBI (FBI 2010). Embora seu histórico de guerra às drogas e ao crime organizado seja longo, os EUA passaram a traçar uma linha estratégica baseada em "restringir, limitar, interromper e desmantelar grupos criminosos e insurgentes (...) considerados intocáveis" (The White House 2011) somente após o 11 de setembro, quando o problema da segurança pública passou a integrar as agendas políticas de todo o continente americano (Pagliari 2009). Ao premiar instituições ou pessoas que forneçam informações para o Departamento de Estado do país (U.S. Department of State 2013), a política dos EUA para o fortalecimento da sua agenda a nível internacional se dá, principalmente, através da sua atuação em organismos internacionais (como a OEA, a Cúpula das Américas e dos Ministros de Defesa), além do estabelecimento de coalizões flexíveis com outros países que compartilham dos mesmos interesses no assunto (Pagliari 2009). A citação abaixo traz os cinco principais pilares da sua ação, que também delimitam e direcionam sua política externa dentro do tema.

> 1. Proteger os estadunidenses e seus parceiros do dano, da violência e da exploração das redes de crime organizado transnacional;
> 2. Ajudar países aliados a fortalecer sua governança e transparência, quebrando o poder corruptivo das redes de crime organiza-

> do transnacional e romper alianças entre o estado e organizações criminosas; 3. Interromper o poder econômico das redes de crime organizado transnacional e proteger os mercados estratégicos e o sistema financeiro dos Estados Unidos da inserção e abuso do Crime Organizado Transnacional (da sigla em inglês TOC, *Transnational Organized Crime*); 4. Derrotar as redes do crime organizado transnacional que representam as maiores ameaças à segurança internacional, mirando na sua infraestrutura, os privando dos seus métodos e prevenindo a facilitação de atividades terroristas através de caminhos criminais; 5. Construindo consenso internacional, cooperação multilateral e parcerias público-privadas para derrotar o crime organizado transnacional. (tradução de The White House 2011)

O **México** apresenta um dos cenários mais complexos e difusos do Crime Organizado Transnacional em seu território, com uma estrutura que varia desde pequenas gangues locais com atividades especializadas até grandes quadrilhas e organizações internacionais com produção e distribuição própria de bens e serviços (Beittel 2015). Nas políticas desenvolvidas nos últimos anos pelo país, destaca-se a do governo de Felipe Calderón, responsável pela mudança do foco da política pública mexicana em direção à violência criada pelas organizações criminosas, formulando uma política de modelo *top-down* com característica intersetorial, ou seja, sincronizada entre diferentes agências governamentais a nível nacional, demandando altos níveis de cooperação (Montero 2012). Esse fato representa posicionamento similar ao estadunidense ao propor uma estratégia securitária para combater o crime organizado em seu território. Destaca-se a questão da infiltração dos cartéis mexicanos nos mercados ilegais dos Estados Unidos, criando uma interdependência para a eficiência das políticas domésticas voltadas à segurança pública em ambos os países, considerando que os últimos anos já comprovaram que o controle das fronteiras não é suficiente para a solução da questão e que uma ação conjunta entre as forças armadas e polícias de ambos os países seria um posicionamento alinhado às estratégias das duas nações (Vargas e Gonzalez 2013).

As políticas de combate à corrupção na **Guatemala** merecem especial atenção devido à queda do presidente Otto Pérez Molina, em exercício no período da chamada *Comissión Internacional contra la Impunidad em Guatemala* (CICIG). Tal comissão foi implementada pelas Nações Unidas em

2015, o que deixa claro o posicionamento do país em favor da presença de organismos internacionais dentro da sua própria jurisdição para o combate ao crime organizado (Ives 2016). Este mesmo posicionamento pode ser observado em **El Salvador e Honduras,** países que compõem o grupo conhecido como "Triângulo do Norte", severamente atingido por guerras civis durante a década de 1980, cujo destrutivo legado de violência e instituições frágeis ecoa até os dias atuais (Renwick 2016). Estes três países e a **Nicarágua** formam um grupo conhecido como *Central America Four* ou CA-4, atores vitais para a agenda regional do Sistema de Integração Centroamericana (SICA), que inovou ao abordar internacionalmente a construção de mecanismos sólidos para a verificação, controle e limitação do armamento na região, ainda entre 1980 e 1990 (Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia 2011). Também compõem o SICA o **Panamá**, a **Costa Rica**, **Belize** e a **República Dominicana**, países protagonistas de uma série de acordos em âmbito bilateral e multilateral, desde o advento do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, que agilizaram as políticas regionais dos países com relação ao combate à corrupção, à prevenção social da violência, à reabilitação e reinserção de jovens em situação de risco e à formulação de mecanismos mais eficientes contra o Crime Organizado (Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia 2011).

Ocupando posição central no subcontinente sul-americano, o **Paraguai** é uma importante rota de contrabando e tráfico ilícito para os países vizinhos. Conforme relatório da INTERPOL (2014, 63), "as rotas de comércio legítimo que conectam o Paraguai com o mundo são também utilizadas para a penetração do tráfico ilícito de todo tipo de mercadorias". Desse modo, o país assume, em sua Política de Defesa Nacional (1999, 2), "a cooperação com outros Estados" em matérias como "a proteção e conservação do meio ambiente e outras ameaças de caráter transnacional tais como o narcotráfico, o terrorismo e o tráfico de armas". Configuram-se como ações nesse sentido a cooperação com o vizinho Brasil, principal destino das drogas paraguaias (Hoy 2015). É importante destacar, ainda, no caso paraguaio, o Plano Nacional Integrado 2011-2014, desenhado em conjunto com o UNODC, e que oferece uma visão a partir das bases do problema, buscando equacionar as debilidades do país no que toca a questões como produção e tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, justiça e corrupção. O país é membro do MERCOSUL, da UNASUL e da CELAC.

A **República do Peru** tem mostrado uma postura ativa no combate ao crime organizado transnacional, especialmente no que se refere ao tráfico de drogas. Em discurso na 66ª Assembleia Geral da ONU, o presidente Ollanta

Humala declarou:

> Devemos combater com maior afinco as organizações criminosas transnacionais que são as principais beneficiárias desse negócio ilícito. São organizações milionárias que se aproveitam de situações de pobreza e da debilidade do Estado em zonas de difícil acesso. (ONU 2011, 3)

Nesse sentido, destaca-se a Estratégia Nacional de Luta contra as Drogas (2012, 49), que ressalta a necessidade de "promover uma efetiva cooperação em investigações de crime organizado transnacional e intercâmbio de informação de inteligência entre os países". Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2016) do país, "o Peru entende que esse combate excede amplamente as capacidades particulares de qualquer Estado". O país integra a UNASUL, a Comunidade Andina de Nações (CAN) e a CELAC.

Apesar de possuir uma das taxas de criminalidade mais baixas da região e instituições estatais estáveis, o **Uruguai** demonstra-se preocupado como combate ao crime organizado transnacional. Em dezembro de 2013, o país chamou a atenção da comunidade internacional ao converter-se no primeiro país da região a legalizar a produção e o uso da maconha. Essa medida põe o Uruguai na vanguarda do debate sobre a política de drogas, na medida em que o país objetiva vigiar e controlar as taxas de consumo, mantendo o controle sobre a atividade criminosa organizada. Destaca-se, ainda, no que toca ao combate ao crime organizado, o Plano Integral de Luta contra o Narcotráfico e o Crime Organizado Transfronteiriço, projeto em construção que visa combater o problema a partir de quatro eixos iniciais: a criação de uma comissão interministerial de luta contra o narcotráfico e o crime organizado; o estabelecimento de um comitê para a segurança das fronteiras; a intervenção em questões de comercialização e reabilitação do uso de drogas; e análise das substâncias traficadas em cada caso (URUGUAI, 2016). O país faz parte do Mercosul, da UNASUL e da CELAC.

Em razão de sua localização geográfica, a **Venezuela** é um país extremamente estratégico para o tráfico de drogas entre a Colômbia, os Estados Unidos e a Europa. Segundo o Centro de Investigação do Crime Organizado (2016), "os grupos estrangeiros, em particular os colombianos, tradicionalmente têm controlado o tráfico de drogas na Venezuela, sendo atraídos pelo débil Estado de direito e pela corrupção". Além do tráfico de drogas, destacam-se os fluxos que levam armas para o mercado negro, sobretudo para grupos guerrilheiros colombianos, como as FARC e o ELN. Outros

problemas nesse sentido, segundo o Centro de Investigação do Crime Organizado (2016), são o tráfico de pessoas, a lavagem de dinheiro e o tráfico de produtos químicos para a fabricação de drogas. Após a morte de Chávez, em 2013, a situação de desordem política tem comprometido ainda mais as estruturas de Estado para o combate ao crime organizado internacional. A queda dos preços do petróleo e a vitória da oposição nas eleições para Assembleia Nacional, em 2015, completam o quadro de instabilidade que compromete ações nesse sentido. Apesar da situação, o governo de Maduro sustenta ter na garantia da segurança nacional um de seus pilares de sua administração. Dentre os principais blocos integrados pela Venezuela, destacam-se o MERCOSUL, a CELAC e a CARICOM.

5 QUESTÕES A PONDERAR

1. Até hoje, alguns países da região adotaram medidas de combate ao problema seguindo uma abordagem securitária; outros países defendem a adoção de políticas públicas como forma mais efetiva de combate. Quais os potenciais êxitos e as falhas de cada abordagem? De que forma seria possível alinhar ambas as orientações?

2. Após dez anos da implementação do Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional, o problema continua assolando gravemente os países americanos. Pode-se dizer que as medidas adotadas falharam? Em que aspectos? Que alterações poderiam ser feitas?

3. Como impedir a ocorrência do "Efeito Balão" - o deslocamento do problema a outros países da região - tendo em vista que o problema envolve países com inúmeras disparidades sociais, econômicas e institucionais? Que tipo de medidas coletivas podem ser tomadas?

4. Tendo em vista que as condições sociais, econômicas e políticas precárias favorecem o surgimento e perpetuação de organizações criminosas e considerando, ainda, que esse contexto dificulta o emprego de recursos para a resolução do problema, é aceitável que aqueles países que possuem mais recursos intervenham de alguma forma no combate ao problema a nível de outros países?

5. De que forma as instituições dos Estados americanos se relacionam com a evolução do problema da Criminalidade Organizada Transnacional?

REFERÊNCIAS

Beittel, June S. 2015. *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*. Wa-

shigton D.C. Congressional Research Service. http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf.

Centro de Investigación de Crimen Organizado. *Uruguay*. 2016. http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-uruguay/uruguay Acesso 9 jun 2016

—. *Venezuela*. 2016. Acesso 9 junho, 2016.http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-venezuela/venezuela

Chillier, Gáston, and Laurie Freeman. 2005. "Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security." *WOLA Special Report* (Washington Office on Latin America) 1-12. Acesso 7 junho, 2016. http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/Potential%20threat%20security_lowres.pdf.

Cunha, Renan Bolfoni da. 2013. "Artigos." *Portal do Sistema Operacional da Força Terrestre.* julho 24. Acesso 7 junho, 2016.http://www.coter.eb.mil.br/images/documentos/textos_reflexao/Seguranca_Multidimensional_Bolfoni_Nov_12.pdf.

El Comercio. *Colombia y Ecuador ratifican compromiso para lucha contra crimen trasnacional*. 7 de Fevereiro de 2015.Acesso 9 junho, 2016.http://www.elcomercio.com/actualidad/colombia-ecuador-compromiso-lucha-droga.html

FBI. 2010. *Major Cases — Past and Present*.Outubro 14.Acesso 9 junho, 2016.. https://www.fbi.gov/about-us/investigate/organizedcrime/cases.

Immigration and Refugee Board of Canada. 2013. *Guyana: Criminal violence and state response; state protection available for witnesses of crime (2010-September 2013).* Ottawa, Canada: Immigration and Refugee Board of Canada. Acesso 9 junho, 2016. http://www.refworld.org/docid/527a4f364.html.

Ives, Diogo. 2016. "Organismos anticorrupção e a hegemonia dos Estados Unidos na América Central." Edited by Mundorama. *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*. Acesso 11 junho, 2016.http://www.mundorama.net/2016/05/07/organismos-anticorrupcao-e-a-hegemonia-dos-estados-unidos-na-america-central-por-diogo-ives/.

Hauck, Pierre, e Sven, Peterke. *Organized crime and gang violence in national and international law.* International Committee of the Red Cross, 2010.

Hoy. *Guerra al crimen: Brasil y Paraguay refuerzan alianza*. 5 de Fevereiro de 2015. Acesso 9 junho, 2016.http://www.hoy.com.py/nacionales/guerra-al-crimen-brasil-y-paraguay-refuerzan-alianza

INTERPOL. *Diálogo con Paraguay: tendencias y desafíos en la lucha contra el tráfico ilícito y la falsificación en Paraguay*. 2014.

La Republica. *Perú y Ecuador serán socios más activos y profundizarán su integración y cooperación*. 19 de Dezembro de 2015. Acesso 9 junho, 2016.http://larepublica.pe/impresa/politica/727180-peru-y-ecuador-seran-socios-mas-activos-y-profundizaran-su-integracion-y-cooperacion

Ministerio del Interior. *Ecuador lucha contra la impunidad del crimen organizado*. 2013. Acesso 17 junho, 2016. http://www.ministeriointerior.gob.ec/ecuador-lucha-contra-la-impunidad-del-crimen-organizado

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Lucha Contra las Drogas*. 2016. Acesso 9 junho, 2016. http://www.rree.gob.pe/temas/Paginas/Lucha_Contra_las_Drogas.aspx

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Delincuencia Organizada Transnacional*. 2015. Acesso 9 junho, 2016.http://www.cancilleria.gob.ec/delincuencia-organizada-

-transnacional/

Montero, Juan Carlos. 2012. "La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública." *Perfiles latinoamericanos*, Junho, 39 ed.: 7-30. Acesso 11 junho, 2016. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188765320120001000001&lng=es&nrm=iso.

OEA. 2002. "Declaration of Bridgetown, the multidimensional approach to hemispheric security." *Thirty-second Regular Session of the General Assembly of the OEA*. Bridgetown, Barbados: OEA. 1-2. Acesso 6 junho, 2016. http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/agcgdoc15_02.htm.

____. 2003. "Projeto de declaração sobre segurança nas Américas." *Conferência Especial sobre Segurança*. Cidade do México: OEA. 1-15. Acesso 6 junho 2016.https://www.oas.org/en/sms/docs/DECLARATION%20SECURITY%20AMERICAS%20REV%201%20-%2028%20OCT%202003%20CE00339.pdf.

____. *Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional*. 25 de outubro de 2005.Acesso 6 junho, 2016. http://www.oas.org/consejo/pr/resolucoes/res908.asp

ONU. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. 2000.

Standing, André. *Transnational Organized Crime and the Palermo Convention: A Reality Check*. International Peace Institute, 2010.

_____. *Discurso del señor Ollanta Humala Tasso, Presidente de la República del Perú, ante la Asamblea General de Naciones Unidas* (66º Período de Sesiones, Nueva York, 21 de setiembre de 2011).2011.

Owen, Taylor, and Alexandre Grigsby. 2012. *In Transit: Gangs and Criminal Networks in Guyana*. Genebra, Suíça: Small Arms Survey. Acesso 11 junho, 2016.. http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/F-Working-papers/SAS-WP11-Guyana.pdf.

Pagliari, Graciela de Conti. 2009. *O Brasil e a Segurança na América do Sul*. Curitiba, Brasil: Juruá. Coleção Relações Internacionais.

Pereira, Ana Cláudia Jaquetto. 2004. "O Brasil e os entendimentos em Defesa e Segurança na América do Sul." *Anais do XVII Encontro Regional de História – O lugar da História*. Campinas: ANPUH/SPUNICAMP. 1-5.

Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay. *Ejecutivo y partidos acuerdan capítulos de proyecto contra narcotráfico y crimen organizado transfronterizo*. 7 de Junho de 2016. Acesso 9 junho, 2016.https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/roballo-proyecto-ley-narcotrafico-partidos-acuerdos

Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia. 2011. *Seguridad y Crimen Organizado Transnacional*. Ciudad de Guatemala: Fundación Konrad Adenauer. Acesso 11 junho, 2016. http://www.kas.de/wf/doc/kas_22430-1522-4-30.pdf?110519174059.

Republica del Paraguay. *Politica de Defensa Nacional*. Asunción, 1999.

Republica del Perú. *Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2012-2016*. 2012.

Renwick, Danielle. 2016. *Central America's Violent Northern Triangle*. Janeiro 19. Acesso 11 junho, 2016. http://www.cfr.org/transnational-crime/central-americas-violent-northern-triangle/p37286.

The White House. 2011. *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*.outubro 2. Accessed junho 2016, 9. https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-

-crime/strategy.

UNODC. *Guyana y Surinam son los primeros países bañados por el Caribe a formar parte del Programa de Control de Contenedores*. 8 de Setembro de 2012. Acesso 9 junho, 2016.https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/frontpage/2012/09/08-guyana-and-suriname-are-first-caribbean-countries-to-join-container-control-programme.html

—. *Programa Nacional Integrado de Impacto para el Paraguay*. 2011.

U.S. Department of State. 2013. *Transnational Organized Crime Rewards Program*. Novembro 17. Acesso 9 junho 2016.. http://www.state.gov/j/inl/tocrewards/.

Vargas, Eugenio Weigend, and Silvia Villarreal Gonzalez. 2013. "Organized Crime in Mexico and the United States: Fighting two problems." Journal of International Affairs.Acesso 11 junho, 2016. http://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/organized-crime-mexico-united-states-fighting-two-problems/.

Walker, Summer. 2013. "Getting Smart and Scaling Up: The Impact of Organized Crime on Governance in Developing Countries - A Desk Study of Guyana." Responding to the Impact of Organized Crime on Developing Countries, Junho: 197-215. Acesso 11 junho, 2016.http://cic.nyu.edu/sites/default/files/kavanagh_crime_developing_countries_guyana_study_2.pdf.

Wikipedia. 2008. Central American Integration System.Setembro 12. Acesso 11 junho, 2016. https://en.wikipedia.org/wiki/Central_American_Integration_System.

Cardoso, Arisa Ribas. "O crime organizado transnacional: um estudo introdutório da questão na perspectiva da teoria da interdependência." Revista Eletrônica Direito e Política, v. 6, n. 1, 2011: 1-24.

Chillier, Gastón; Freeman, Laurie. O conceito novo de segurança hemisférica da OEA: uma ameaça potencial. Informe, Washington D.C: Washington Office on Latin America, 2005.

Costa, Gino. "Segurança pública e crime organizado transnacional nas Américas: Situação e desafios no âmbito interamericano." Conectas Direitos Humanos. Janeiro de 2012. http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/16/542-seguranca-publica-e-crime-organizado-transnacional-nas-americas-situacao-e-desafios-no-ambito-interamericano (acesso em 05 de Maio de 2016).

Diniz, Gustavo, and Robert Muggah. Secuting the border: Brazil's "South America First" Approach to Transnational Organized Crime. Strategic Paper 5, Rio de Janeiro: Igarapé Institute, 2013.

Griffith, Ivelaw Lloyd. Drugs and security in the caribbean: sovereignty under siege.Pensylvania: Pensylvania State University Press, 1997.

Human Rights Watch. "Impunidad uniformada: Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública." New York, 2009.

Keohane, Robert O., e Joseph S. Nye. Power and interdependence. Longman Publishing Group, 2001.

Kessler, Gabriel. "Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate sobre el narcotráfico, tráfico de armas y persona." Cuaderno de seguridad Nº 14, 2011: Não paginado.

Lima, Fabrício Marques, e Marilisse Bernadete da Silva. "O Crime Organizado Transnacional, América Latina e a Teoria da Interdependência Complexa." Encontro Estudantil Regional de Relações Internacionais. Santa Cruz, 2014. 1-14.

Loureiro, Maria Rita, Fernando Luiz Abrucio, Cecília Olivieri, and Marco Antônio Carvalho Teixeira. "Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira." Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 2012.

Lupsha, Peter. "El crimen organizado transnacional versus la Nación-Estado". Revista Occidental, n.1, 1997:

Mccarthy, Dennis M. P. An economic history of organized crime: a national and transnational approach. New York: Routledge, 2011.

Naím, M. 2006. Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo. Madrid: Debate.

Nestares, Carlos Resa. Crimen organizado transnacional: definición, causas y consecuencias. https://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html (acesso em 24 de abril de 2016).

Oea. Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional. Washington D.C: Organização dos Estados Americanos, 2006.

_____. La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades. Washington D.C: Organização dos Estados Americanos, 2008.

Onu. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Palermo: Organização das Nações Unidas, 2000.

Pagliari, Graciela de Conti. O Brasil e a segurança na América do Sul. Curitiba: Juruá, 2009.

Sain, Marcelo Fabían, e Nicolás Rodriguez Games. "Tendências e desafios do crime organizado na América Latina." In: O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul, por Reginaldo Mattar Nasser e Rodrigo Fracalossi de Moraes, 119-144. Brasília: Ipea, 2014.

Souza, Daniel Monteiro de, e Manoel do Carmo da Silva Jr. "A dificuldade de conceituação e de ferramentas acadêmicas para o estudo do crime organizado na América do Sul." Anais do II Encontro Estadual da Associação Brasileira dos Estudos de Defesa. Paraíba, 2015. 1-9.

Tokatlian, J. C. 2000. Anotaciones en torno al crimen organizado: una aproximación conceptual a partir de la experiencia de Colombia. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

UNODC. Crime Development in Central America: caught in a crossfire. New York: United Nations Office on Drugs and Crime, 2007.

_____. The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010.

Vergara, Juan Carlos Garzón. A Diáspora Criminal: o alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão . Nota Estratégica, Rio de Janeiro : Instituto Igarapé, 2013.

Williams, P. 2001. Crime, illicit markets and money laudering. Washington: Carnegie endowment for international peace.

Zaluar, A. 2008. Paradojas del crimen-negocio global en Brasil. Barcelona: Fundación CIDOB.

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.509-549

A SITUAÇÃO NA VENEZUELA

Gabriela Dorneles Ferreira da Costa [1]
José Henrique Farias de Carvalho [2]
Leticia Di Maio Tancredi[3]

RESUMO

Desde a morte de Hugo Chávez Frias, em março de 2013, a situação na República Bolivariana da Venezuela vem preocupando a comunidade internacional. Tensionamento político, vulnerabilidade jurídico-institucional, crise econômica e violações de Direitos Humanos são alguns dos aspectos que tornam a situação do país alvo de debate. Assim, nesta produção, é apresentado um histórico da situação venezuelana com o intuito de explorar possíveis determinantes – de diferentes âmbitos – para a deterioração das condições econômicas e políticas do país.

1 Gabriela é estudante do 4º ano do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
2 José é estudante do 2º ano do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
3 Letícia é estudante do último ano do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

1 HISTÓRICO

1.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO VENEZUELANO

A região que atualmente corresponde à Venezuela foi colonizada pela Espanha a partir de 1498 e batizada de Vice-Reinado de Nova Granada. A exemplo do restante da América hispânica, "o período colonial na Venezuela é marcado pelo escravismo e pela produção agrícola para exportação, principalmente o cacau" (Neves 2010: 32). A elite *criolla*, aproveitando a fragilidade política espanhola causada pelas Guerras Napoleônicas, deu início ao processo de independência em 1810, liderado, principalmente, por Simón Bolívar. Após os fracassos das campanhas iniciais de libertação, Bolívar percebeu a necessidade de um movimento mais coeso em conjunto com as outras lideranças regionais da América hispânica para concretizar o objetivo de independência. Assim, lançou uma nova campanha militar em 1816 e, por meio de ações coordenadas com seus aliados, as tropas libertadoras conseguiram uma série de vitórias, culminando na batalha de Boyacá em 1819, quando as forças rebeldes conquistaram definitivamente a capital de Nova Granada (Neves 2010).

Ainda em 1819, dando prosseguimento a um plano que Bolívar tinha de formar um país grande, forte e unido na América, a República da Grã-Colômbia foi formada com a unificação das diferentes regiões administrativas que formavam o vice-reinado de Nova Granada, sob a presidência do próprio Simón Bolívar, no Congresso de Angostura. Em 1822, o Equador também se juntou à Grã-Colômbia. As guerras para a consolidação da independência do novo Estado duraram até 1823. Com o intuito de garantir a segurança das repúblicas americanas emergentes e eliminar a ameaça espanhola no continente, Bolívar participou ainda da vitória das forças independentistas no Peru, em 1824, e da Bolívia, em 1825. Em função disso, ele apontou o general José Antonio Paéz como chefe militar civil da Venezuela durante seu período de ausência. No entanto, o general passou a apoiar o movimento separatista interno (Neves 2010). Apesar dos esforços de Bolívar para conter a dissidência, ele acabou sucumbindo às pressões, renunciando, assim, à presidência em 1830. No ano seguinte, um congresso constituinte elegeu Paéz como presidente e proclamou a independência da Venezuela, formalizando a dissolução da Grã-Colômbia.

1.2 A SITUAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA NO SÉCULO XX

Ao longo de todo o século XIX e começo do XX, a Venezuela viveu um período de instabilidade política, fruto das disputas entre os *caudillos* pelo controle do aparato de Estado. Em decorrência disso, diversos golpes de Estado foram perpetuados e guerras civis deflagradas, o que foi fundamental para a formação da cultura política venezuelana. Os *caudillos* eram oriundos das forças armadas ou possuíam laços com militares, o que possibilitava a sua chegada ao poder e garantia sua força. Formavam governos centralizados e autoritários, que perseguiam oposicionistas e críticos do regime. Por meio da força, tentava-se gerar estabilidade política em meio à fragilidade socioeconômica que marcava a Venezuela. Por fim, foi durante o período dos *caudillos* que ocorreu a transformação da economia venezuelana de agrária para exportadora de petróleo e quando intensificou-se o processo de urbanização do país.

1.2.1 DO PACTO PUNTO FIJO AO CARACAÇO

Após um primeiro ensaio democrático ter fracassado em 1945[4], somente em 1958 a situação política na Venezuela foi estabilizada, graças ao Pacto Punto Fijo. Tratava-se de um acordo entre os principais partidos da época e o alto escalão das Forças Armadas que afirmava uma ordem democrática no país. Para garantir a manutenção de um regime democrático, o acordo selou uma aliança entre os partidos Ação Democrática (AD) e Comitê Político Eleitoral Independente (Copei) para uma distribuição de poderes e benefícios de forma consensual entre as partes. A nova constituição, aprovada em 1961, em compasso com o processo de democratização, ampliou a participação civil na política do país. A aceitação do pacto democrático pelas Forças Armadas só foi possível sob a condição de uma ampla autonomia administrativa e supressão dos partidos de extrema esquerda da legalidade (Neves 2010).

Durante a década de 70, a Venezuela chegou ao ápice de sua estabilidade política e econômica desde a assinatura do Pacto Punto Fijo. No período, os partidos radicais de esquerda foram pacificados – os partidos Movimiento de Izquierda Revolucionária (MIR) e Partido Comunista de Venezuela (PCV) estavam engajados em atividades de guerrilha desde o começo dos anos 60 – e iniciou-se o processo de integração regional da Venezuela com

4 Após um golpe de Estado em 1945, foram convocadas eleições livres para a escolha de uma Assembleia Constituinte e ocorreu a primeira eleição direta para presidente na história da Venezuela. No entanto, o governo civil eleito adotou medidas que limitaram a participação dos militares no primeiro escalão do governo. Com isso, o presidente eleito, Rómulo Gallegos, foi deposto por um grupo de jovens oficiais das forças armadas.

a assinatura do Pacto Andino e a sua entrada na Comunidade Andina de Nações (CAN). Nesse período, houve ainda o auge do preço internacional do petróleo, junto à nacionalização da indústria em 1975, que criou uma abundância de divisas (Neves 2010).

Mesmo com a sua enorme produção de petróleo, impulsionada ainda pelos aumentos no preço do mesmo na década de 70, as dívidas externa e interna cresceram e a contenção do déficit público tornara-se complicada para a Venezuela, devido à sua política de clientela e dependência externa. Em 1983, estourou a crise da dívida pública, dando início a uma escalada da inflação, juntamente com uma desvalorização do petróleo a partir de 1986. Assim, a economia venezuelana e as contas do governo ficaram extremamente fragilizadas (Neves 2010). As medidas tomadas pelo governo para conter a crise, como o fim de preços subsidiados para serviços públicos e combustível, causaram grande insatisfação na população, que, por sua vez, foi às ruas protestar em 1989. As manifestações foram brutalmente repreendidas, fazendo com que uma onda de protestos se difundisse em todo o país. Essa série de manifestações ficou conhecida como Caracaço (Neves 2010).

O descontentamento se estendeu para militares da baixa oficialidade, que organizaram e tentaram um golpe de Estado em fevereiro de 1992, sem sucesso. Entre os líderes da revolta estava Hugo Chávez, tenente-coronel no período, que, com um pronunciamento em cadeia nacional para que os revoltosos restantes baixassem as armas, ganhou grande popularidade. A situação se tornou ainda mais crítica quando André Pérez, presidente no momento, sofreu impeachment, em 1993, por denúncias de corrupção. Nas eleições ocorridas no mesmo ano, ficou claro o desgaste do sistema partidário vigente, visto que foi eleito o candidato Rafael Caldera pelo partido Convergência, pondo fim ao revezamento entre AD e Copei[5]. Durante seu mandato, Caldera não conseguiu conter a crise econômica e o processo de desvalorização cambial persistiu.

1.2.2 O PETRÓLEO

A moderna indústria petrolífera estabeleceu-se entre 1850 e 1870 nos centros ocidentais, com o desenvolvimento de processos de exploração e refino que permitiram a utilização do petróleo para fins comerciais. A partir de então, esse produto tem sido utilizado cada vez mais pela indústria e pelo transporte como fonte de energia, além de como matéria prima para a

5 É importante frisar que Caldera foi fundador e ex-líder do Copei, mas devido a atritos dentro do partido o abandonou.

criação de produtos derivados dele, como o plástico. Nenhuma indústria foi tão essencial à economia mundial e tão vinculada à política internacional quanto a indústria petrolífera (Marinho Júnior apud Souza, Souza e Florissi 2008).

Em 1914, foi descoberto um imenso campo de petróleo no lago de Maracaibo, que passou a ser explorado, em 1917, pela *Caribbean Petroleum Company*, subsidiária da *Royal Dutch* na região. Assim, tiveram início as atividades petroleiras na Venezuela (Neves 2010). Com a descoberta de novos poços produtivos e a vinda de mais companhias estrangeiras, atraídas pelas condições fiscais favoráveis dos primeiros anos de exploração, o papel da indústria petrolífera cresceu na economia venezuelana. Segundo Neves (2010), "já em 1926, o petróleo ultrapassou a soma de todos os outros produtos na pauta de exportações; em 1928, representa cerca de 80% do valor da pauta" (p.55). À medida que os governos perceberam o potencial estratégico do petróleo, eles aumentaram as alíquotas sobre os lucros das empresas e proibiram novas concessões exploratórias. Em 1958, foram proibidas novas concessões e a alíquota passou para 60% em 1960.

Seguindo um plano de segurança e interesse nacional, os integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), criada em 1960, organizaram uma ação coletiva para exercer controle sobre o setor petrolífero mundial e enfraquecer o controle dos grandes cartéis de empresas privadas sobre o produto. Desse modo, ocorreu o primeiro choque do petróleo em 1973, o qual mudou a estrutura da indústria do petróleo por meio da estatização de empresas do ramo pelos países membros (Souza, Souza e Florissi 2008). Nesse sentido, a Petróleos de Venezuela, S.A. (PdVSA) foi criada em 1975, entrando em vigência no ano seguinte e nacionalizando toda a produção de petróleo do país. Essa medida angariou grandes recursos para o Estado venezuelano, o que, por sua vez, aumentou o subsídio do governo a serviços públicos e o número de bens importados.

Essa política de estatização só foi revertida na década de 80, quando a baixa do preço do petróleo, devido ao excesso de oferta e à utilização de fontes alternativas de energia, juntamente com as crises da dívida externa e do déficit público no país, fizeram com que o governo abrisse espaço novamente para o capital privado em 1989 para manter a lucratividade e competitividade da PdVSA. A abertura ocorreu tanto na internacionalização das atividades da empresa, principalmente no refino, quanto na entrada de capital estrangeiro como investimento na produção dentro da Venezuela em novos campos e em poços exploratórios de alto risco (Souza, Souza e Florissi 2008; Neves 2010). Como consequência desse processo, Neves argumenta:

> No período da abertura, o Executivo acabou perdendo o controle operativo da PdVSA, que acabou tornando-se um "Estado dentro do Estado", negociando diretamente com as companhias, sem, muitas vezes, levar em consideração planos estratégicos dos governos (Neves 2010: 58).

1.3 A ASCENSÃO E O GOVERNO DE HUGO CHÁVEZ

1.3.1 ASCENSÃO E A CRISE INSTITUCIONAL

A partir de 1994, o tenente-coronel Hugo Chávez Frias passou a organizar-se politicamente, após um indulto ser dado aos revoltosos de 1992. Ele então reuniu seus antigos aliados do *Movimiento Bolivariano Revolucionario 200* (MBR-200) e fundou um novo partido, o *Movimiento Quinta República* (MVR). Nas eleições de 1998, formou uma aliança com partidos de esquerda da Venezuela e lançou sua candidatura para presidente, vencendo as eleições com 56% dos votos (Neves 2010). Desse modo, terminou o sistema estabelecido em Punto Fijo de forma definitiva.

Dando início ao seu plano de renovação institucional, Chávez convocou uma Assembleia Constituinte logo após tomar posse. Ela foi aprovada por referendo popular e nas eleições para a sua composição, os partidários de Chávez conquistaram 125 das 131 cadeiras disputadas. Em dezembro de 1999, a nova Constituição foi promulgada. Nela, diversos direitos à população passaram a ser garantidos, como serviços de saúde e direitos a minorias indígenas. Além disso, a Constituição alterou o nome do país para República Bolivariana da Venezuela e substituiu a Corte Suprema e o Congresso, respectivamente, por um Supremo Tribunal de Justiça e uma Assembleia Nacional, unicameral, que ocuparia o lugar do Senado e da Câmara (Neves 2010). Nas eleições gerais de 2000 para o executivo e o legislativo, marcadas pela Assembleia Constituinte, Hugo Chávez venceu com 60% dos votos a corrida presidencial e seus aliados conseguiram maioria na Assembleia Nacional.

Entre 2002 e 2004, a Venezuela testemunhou um novo período de instabilidade política, quando as relações entre o chavismo e sua oposição se deterioraram profundamente. Em razão disso, foi criada a *Coordinadora Democrática de Acción Cívica* (CD), entidade em torno da qual a oposição se reuniu. Compunham o grupo: a Federação de Câmaras, Associações de Comércio e de Produção da Venezuela (Fedecámaras), tecnocratas das PdVSA, a Central dos Trabalhadores da Venezuela (CTV), meios privados

de comunicação e a Frente Institucional Militar – formada por militares descontentes com as transformações que Chávez impôs às Forças Armadas, uma vez que o presidente, já em seu primeiro ano de mandato, realizara a maior promoção da história do exército, desrespeitando a ordem hierárquica da instituição (Neves 2010). Segundo Araujo (2013):

> A confrontação com o chavismo foi detonada em dezembro de 2001. Nesse ano, o governo, apoiado por um dispositivo constitucional, anunciou 49 Leis Habilitantes (espécie de medidas provisórias no Brasil) com o intuito de transformar as estruturas econômicas venezuelanas. Dentre as leis promulgadas, três afetaram os interesses dos grupos econômicos locais e setores estrangeiros aliados. Foram as Leis de Pesca, Terras e dos Hidrocarbonetos (Araujo 2013).

Insatisfeita com a implementação dessas leis, a oposição organizou dezenas de protestos entre o final de 2001 e abril de 2002, gerando grande tensão social. O ápice dos movimentos da oposição ocorreu no dia 11 de abril, quando manifestantes oposicionistas e chavistas entraram em confronto nas proximidades do Palácio Presidencial de Miraflores, sede do governo, e um grupo do alto comando militar prendeu Chávez e exigiu sua renúncia enquanto os embates ocorriam. Durante os acontecimentos, os meios de comunicação privados cobriram de forma parcial os fatos, sustentando, inclusive, que Chávez havia renunciado, com objetivo de desestimular os eleitores de irem às ruas exigir o retorno do presidente (Neves 2010). O empresário Pedro Carmona, presidente da Fedecámaras, assumiu a presidência com Chávez preso. Contudo, em meio à desagregação dos líderes do golpe e a reação imediata da periferia de Caracas, que de maneira espontânea foi às ruas exigir o retorno de Hugo Chávez à presidência, o empresário não resistiu mais de 48 horas, abandonando o palácio presidencial e permitindo o retorno do líder bolivariano (Araujo 2013).

Apesar das tentativas de Chávez de buscar uma reconciliação política com os grupos que formavam a CD, o clima de instabilidade prosseguiu. Entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2003, uma greve geral foi convocada pela CVT e pela cúpula da PdVSA, tendo a adesão de vários setores da economia venezuelana. A paralisação tinha o objetivo de estrangular a capacidade orçamentária do governo por meio da interrupção da sua principal fonte de renda, a produção de petróleo. O episódio ficou conhecido como o *paropetrolero* (Araujo2013). Mesmo com a degradação acentuada da eco-

nomia (o PIB do país caiu 27% no primeiro trimestre de 2003), a população permaneceu no lado de Chávez. Além do paro, a oposição conseguiu reunir assinaturas para realizar um referendo revocatório, pelo qual seria avaliada a permanência de Chávez no poder. O referendo ocorreu em agosto de 2004 e resultou na continuação do mandato de Chávez.

Ao término desse período conturbado, Hugo Chávez saiu fortalecido e com amplo apoio da população. Após o fim da greve da PdVSA, ele demitiu cerca de 19 mil funcionários da empresa e, desse modo, garantiu o controle estatal sobre a companhia, alcançando as metas estabelecidas pela a Lei dos Hidrocarbonetos. Aliado a isso, o preço internacional do petróleo quadruplicou desde o início de seu governo. Portanto, Chávez pôde colocar finalmente em prática seus projetos de governo para o desenvolvimento socioeconômico da Venezuela com ampliação da participação popular.

1.3.2 AS MISSÕES E A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Com estabilização da ordem política na Venezuela e a valorização do petróleo a partir de 2003, Chávez colocou em prática um conjunto de medidas socioeconômicas que marcaram o seu governo, as Missões. Elas foram financiadas, principalmente, pelos recursos da PdVSA e consistiram "em políticas estratégicas criadas pelo chavismo para atender demandas econômicas, culturais, educacionais, de saúde, etc., da população mais carente do país" (Araujo 2013). As Missões estavam atreladas de forma intrínseca ao plano de desenvolvimento chavista, o qual, de acordo com Lima, estava:

> [...] em três eixos fundamentais, sendo eles: a correção da injusta distribuição de renda e riqueza; superação do discriminatório acesso aos direitos humanos fundamentais como o acesso à saúde, educação, alimentação e moradia; e, por fim, o desenvolvimento de uma cidadania plena, eixos que, de fato, garantiriam maior mobilização e organização popular no sentido de construção de uma nova ordem e dinâmica no país (Lima 2015, 8).

Entre algumas das áreas contempladas pelas Missões estavam: educação, saúde, assistência social, segurança alimentar e desenvolvimento regional. Merecem destaque as missões realizadas na área da educação (Missões Ribas, Robinson 1 e 2, Sucre), cujas implementações obtiveram grande êxito. A Missão Robson I, por exemplo, reduziu, em dois anos e meio, a porcentagem de adultos analfabetos maiores de 15 anos para menos de 4%

(Neves 2010).

No geral, as Missões alcançaram um grande sucesso, levando a uma diminuição de 18,4 pontos percentuais entre 2002 a 2006 da porcentagem da população vivendo abaixo da linha de pobreza, que de 48,6% passou para 30,2% da população. Durante o mesmo período, a porcentagem da população vivendo abaixo do nível de indigência caiu de 22,2% para 9,9%. Estipula-se que 9 milhões de pessoas foram beneficiadas pelas Missões no país (Neves 2010). Além disso, diversos espaços e canais de protagonismo popular foram criados, fortalecendo o planejamento comunitário e ampliando a democracia participativa.

Apesar de todo o progresso alcançado ao longo da aplicação desses projetos, a capacidade de transformação estrutural deles deve ser vista com cautela, uma vez que o financiamento dos programas advém, especialmente, das exportações de petróleo e o preço deste recurso está sujeito a frequentes flutuações no mercado internacional (Lima 2015). Desse modo, o cumprimento da agenda adotada pelo governo pode se tornar impossível com uma queda muito grande dos preços do petróleo. Nesse sentido, para Neves

> O grande desafio das missões não é apenas suprir as necessidades imediatas da população de baixa renda, muito mais extensas do que nas décadas passadas, mas instituir mudanças na estrutura social que permitam ao país ultrapassar a dependência que tem com a produção de petróleo (Neves 2010, 85).

2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

No dia 05 de março de 2013, Hugo Chávez Frías, depois de 14 anos no governo da Venezuela, faleceu em decorrência de um câncer na região pélvica, deixando vago o cargo da presidência. A morte do líder da "Revolução Bolivariana" abriu espaço para o recrudescimento das oposições ao modelo de governo chavista. O primeiro tensionamento posterior à morte de Chávez foi relativo à sua sucessão. Com a ausência da figura forte do líder e com a incerteza em relação à atuação de Nicolás Maduro – eleito novo presidente –, a situação de estabilidade do país foi paulatinamente se deteriorando. Dessa forma, nesta seção será apresentada a escalada da crise a partir do falecimento de Hugo Chávez. Serão desenvolvidas as vicissitudes de cada âmbito da crise e se depreenderá a maneira como estes campos vêm se relacionando de modo a serem simultaneamente sujeitos e agentes da situação de instabilidade do país.

2.1 A SUCESSÃO DE HUGO CHÁVEZ

De acordo com o artigo 233 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela (1999), quando houver falta absoluta do (a) presidente (a) da República (situação na qual se enquadra o falecimento) durante os quatro primeiros anos do mandato presidencial deve ocorrer uma nova eleição presidencial. Nesse período entre a falta absoluta do presidente e a nova eleição, quem assume interinamente é o(a) vice-presidente(a). Conforme determina a Constituição, o então vice-presidente Nicolás Maduro Moros[6] foi empossado pelo presidente da Assembleia Nacional da Venezuela como presidente interino no dia oito de março de 2013, três dias após a morte de Hugo Chávez (Peregil 2013). Já as novas eleições presidenciais foram marcadas para o dia 14 de abril do mesmo ano.

Como já era esperado, Nicolás Maduro Moros se lançou candidato da situação pelo Partido Socialista Unidos da Venezuela (PSUV). Chávez, já bastante enfermo, vinha preparando Maduro para ser seu sucessor e havia nomeado-o vice-presidente em 13 de outubro de 2012 com esta intenção (Primera 2012). Por parte da oposição, organizada em torno da *Mesa de la Unidad Democrática*[7] (MUD), candidatou-se pelo partido *Primero Justicia* Henrique Capriles Radonski. Capriles foi governador do estado de Miranda e nas eleições de outubro de 2012 concorreu à presidência em oposição a Hugo Chávez. Enquanto nas eleições de 2012, Chávez venceu Capriles com a margem de 11 pontos percentuais, nas eleições de abril de 2013 os chavistas, representados na pessoa de Nicolás Maduro, venceram por uma margem bem mais estreita, com apenas 1,49 pontos percentuais de vantagem, cerca de 200 mil votos (The Carter Center 2013). Dos 23 estados da República venezuelana, Maduro venceu em 15 e Capriles em 8. Em 2012, Chávez havia vencido em 21 e Capriles em apenas 2 (The Carter Center 2013). A pequena margem de vitória da situação fortaleceu indagações em relação à lisura das eleições. Henrique Capriles contestou fortemente o resultado e requisitou uma auditoria das eleições (BBC News 2013).

Nicolás Maduro tomou posse no dia 19 de abril de 2013, um dia após o CNE aceitar realizar auditoria das eleições (Forero 2013). Nesse momento, pelo lado da oposição, Henrique Capriles seguia contestando a legitimidade

6 É válido mencionar que na Venezuela, diferentemente de como acontece no Brasil, o vice-presidente não concorre junto ao candidato à presidente durante as eleições presidenciais, sendo nomeado pelo presidente quanto este monta sua equipe de governo (i.e. como acontece a indicação para Ministérios) (Constitución de Venezuela, art. 236).

7 Associação de cerca de 18 partidos de oposição (Araujo 2013).

do processo e convocando manifestações populares (Terra, Capriles convoca marchas após CNE anunciar proclamação de Maduro como presidente 2013). Já Maduro, confortável em sua posição, fazia em seu discurso de posse menção ao diálogo: "Estou disposto a conversar até com o diabo. Até com o novo Carmona se for necessário, para que acabe o ódio contra o povo venezuelano" (Terra, Na posse, Maduro acena à unidade nacional: "estou disposto a conversar até com o diabo" 2013). A posse de Nicolás Maduro foi acompanhada por diversos líderes sul-americanos, na medida em que sua vitória foi reconhecida imediatamente pela maior parte dos Estados da região e pela União das Nações Sul-americanas (UNASUL). Inclusive, vários destes líderes faziam-se presentes na Venezuela em razão da reunião extraordinária convocada pela UNASUL para discutir a instabilidade política no país (BBC 2013). A necessidade desta reunião extraordinária deveu-se ao grau de violência das manifestações populares em oposição a Nicolás Maduro. Os protestos, até então, já haviam resultado em sete mortes (BBC Brasil 2013). Já a Organização dos Estados Americanos (OEA) cautelosamente concordava com o pedido da oposição pela auditoria das eleições.

Conquanto, posteriormente, o Carter Center[8] (2013) tenha afirmado que a auditoria do Conselho Nacional Eleitoral da Venezuela (CNE) atestou a vitória de Nicolás Maduro nas urnas, o relatório questiona as condições de igualdade e de transparência durante a campanha eleitoral (The Carter Center 2013). Além disso, outro ponto bastante questionado pela oposição foi o fato de o próprio CNE ser composto majoritariamente por chavistas (The Economist 2013). Esta contestação a respeito da presença robusta de simpatizantes e/ou aliados do governo em outros poderes fortalece as críticas da oposição que alegam ter o modelo chavista de governo comprometido a independência dos três poderes do Estado venezuelano. Em maio de 2013, Capriles ainda acionou a justiça venezuelana protestando contra as decisões do CNE e afirmando que a auditoria realizada pelo Conselho fora uma farsa, questionando também a naturalidade de Maduro (Ellsworth e Ore 2013; Castillo 2013). Em agosto do mesmo ano a Suprema Corte da Venezuela rejeitou as contestações da oposição e reiterou a legitimidade da eleição reconhecida pelos governistas (Hernandez 2013). Novamente, houve questionamentos sobre a imparcialidade e a independência, desta vez do judiciário, em relação ao governo chavista. Críticas nessa linha não se restringiram às

8 O Carter Center é uma Organização Não-Governamental fundada em 1982 pelo ex-presidente dos EUA Jimmy Carter. Dentre as atividades destinadas à promoção da paz e da democracia, o Centro observa processos eleitorais ao redor do mundo elaborando relatórios a respeito da lisura e da legitimidade destes processos (The Carter Center s.d.).

eleições de 2013, sendo anteriores e permanecendo em declarações hodiernas. Mais adiante voltaremos a esta questão.

2.2 A DETERIORAÇÃO ECONÔMICA (2012-2016)

Duas características estruturais da economia venezuelana são fundamentais para o entendimento da condição econômica atual do país. A primeira é a grande dependência da economia venezuelana em relação à exportação de *commodities*, sobretudo de petróleo. A abundância em recursos naturais fez com que a economia venezuelana tendesse a manter seu centro dinâmico em torno do petróleo. O problema da manutenção do centro dinâmico ao redor do setor petrolífero está no fato de haver um elevado "grau de desarticulação entre o setor exportador (recursos naturais) e os demais setores [da economia]" e uma "incapacidade de transformar os ganhos de produtividade do setor exportador numa base para a modernização conjunta da economia" (Medeiros 2008, 4). Este problema é conhecido como "Doença Holandesa". Já a segunda característica estrutural – vinculada à primeira – é a baixa taxa de investimento do país. Em 2015, estima-se que a participação da formação bruta de capital fixo no Produto Interno Bruto (PIB) tenha sido de apenas 7,1% (CIA 2016). Isto se deve ao modelo de acumulação vigente, o qual é baseado no extrativismo e na renda oriunda deste que, por ser altamente lucrativo, não incentiva a diversificação de atividades produtivas.

Como apontou Celso Furtado em 1974: "Na Venezuela a evolução da demanda final reflete primariamente a política seguida pelo Estado na apropriação e utilização do excedente petroleiro." (Furtado 1992, 225). Na última década, a economia do país passou a ser ainda mais dependente do investimento público para a manutenção de taxas que impulsionem o crescimento econômico. O governo, por sua vez, aumentou a dependência de sua arrecadação em relação ao petróleo. Estes dois processos estiveram vinculados ao *boom* das *commodities* associado à compreensão positiva da intervenção estatal na economia difundida pelo chavismo. De acordo com o Banco Mundial (2016),

> o boom das commodities teve um impacto real e positivo na vida dos consumidores pobres, dando início a uma transformação social sem precedentes que cortou a pobreza pela metade e engrossou as fileiras da classe média. Ao mesmo tempo, a colheita do crescimento produziu um "efeito de miragem", que levou muitos na América Latina a gastar além de suas possibilidades e poupar em níveis in-

suficientes (World Bank 2016, tradução nossa).

Enquanto as condições internacionais se mantiveram favoráveis ao modelo chavista, este se demonstrou bem-sucedido. Entretanto, a partir do momento em que a dinâmica econômica internacional alterou-se, as condições da economia venezuelana começaram a se deteriorar. Tal processo de degradação foi exacerbado pelas incertezas – oriundas da instabilidade política e institucional – as quais abriram margem ao fortalecimento das especulações e impulsionaram o governo a tomar medidas controversas.

A valorização das *commodities* fez com que a Venezuela acumulasse uma grande quantidade de divisas, o que permitiu o sucesso econômico do país durante os anos 2000. A forte entrada de divisas e a abundante oferta de financiamento externo fizeram com que a Venezuela conseguisse sustentar a taxa de câmbio fixa. Entretanto, como afirma Celso Furtado, "nada é mais perigoso para um país pobre do que uma chuva de dinheiro" (Furtado 1992). A partir de 2011, o aumento crescente da inflação venezuelana fez com que a taxa de câmbio real do país se desvalorizasse; entretanto, o governo optou por não desvalorizar a taxa oficial, mantendo o bolívar sobrevalorizado.

Celso Furtado nomeou três setores na economia da Venezuela. O primeiro é o setor de recursos naturais (petróleo), o segundo é o setor de bens não comercializáveis (especialmente de construção civil) e o terceiro setor é o de bens comercializáveis (agricultura e indústria) (Medeiros 2008). Dentre estes três, foi o setor de bens comercializáveis, sobretudo o ramo da agricultura, o identificado por ele como gargalo econômico da Venezuela. Medeiros (2008) afirma que "parte desta realidade permanece nos dias atuais com a ausência de uma política de diversificação produtiva em condições de rápida recuperação do poder de compra dos salários" (Medeiros 2008, 17).

Pode-se dizer que foi deste gargalo do setor de agricultura e indústria que veio o primeiro indício da deterioração econômica do país. A partir do primeiro semestre de 2012 os relatos de escassez de alimentos se tornaram frequentes (Neuman 2012). A opção do governo, tanto Chávez quanto Maduro num primeiro momento, para assegurar o abastecimento da população foi garantir que os preços se mantivessem baixos, garantindo, assim, o poder de compra da população. Entretanto, esta política de contenção dos preços de bens de consumo não duráveis apenas transferiu os custos do consumidor para o produtor.

O preço final é controlado, mas os salários são aumentados e são

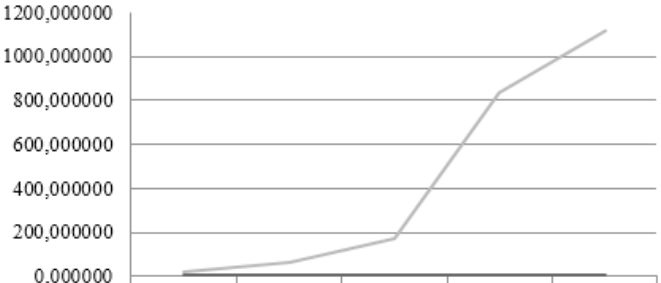
> mantidos livres os preços das matérias-primas, insumos e máquinas. Assim, até nas cooperativas de economia social os custos de produção superam o preço controlado e desestimulam a produção (Alvarez s.d., tradução nossa).

Nesta situação, a opção por manter a taxa de câmbio sobrevalorizada também não colaborou com a oferta de alimentos. Uma desvalorização do bolívar facilitaria o acesso à dólares para a importação dos produtos em carência (Rosati 2012). As consequências negativas desta combinação entre controle dos preços e câmbio sobrevalorizado foram agravadas pela instabilidade política advinda do falecimento de Hugo Chávez. A inquietação com o resultado das eleições de 2013 e as suspeitas a respeito da política econômica a ser implementada por Nicolás Maduro fizeram com que a especulação financeira e o contrabando de produtos agravassem ainda mais a crise. Ao longo de 2013, as medidas adotadas pelo governo tentaram coibir a especulação, combater o contrabando e fiscalizar a retenção intencional de produtos por empresas (EBC 2013). Para o governo, o contrabando e a retenção intencional de produtos seriam as principais causas da escassez –dados os preços controlados, haveria grande incidência de contrabando de produtos venezuelanos para os países vizinhos, sobretudo para a Colômbia. Além disso, o governo acredita que parte dos produtos sejam retidos por empresas para provocar a insuficiência no abastecimento (TeleSur 2015). Assim, parte da escassez de comida seria artificialmente induzida, seja pela oposição, seja por setores externos (Lopez 2013).

Além disso, a especulação financeira fez com que a moeda venezuelana no mercado paralelo se desvalorizasse, de modo que as desvalorizações realizadas pelo governo na taxa de câmbio oficial tenham sido irrisórias comparativamente à desvalorização abrupta no mercado paralelo (ver Gráfico 1). Uma medida do governo que levou aos venezuelanos preferirem recorrer ao mercado paralelo foi a adoção de mais duas taxas de câmbio oficiais (a SICAD e a SICAD II).

> A maioria dos venezuelanos troca bolívares e dólares à taxa não oficial, porque o regime de Maduro criou um sistema confuso que envolve três taxas de câmbio oficiais - dois para diferentes tipos de importações [SICAD e SICAD II] e outra para os venezuelanos comuns [taxa oficial normal] (Gillespie 2016, tradução nossa).

Gráfico 1: Taxa de Câmbio (BS/US$) 1/



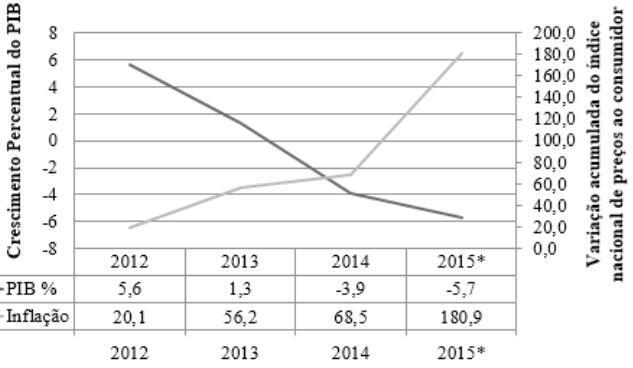
	2012	2013	2014	2015	2016*
Cotação Oficial	4,289300	6,053385	6,284200	6,284200	9,975
Cotação Paralela	17,43	64,1	173,24	833,33	1115,38

* Até abril

Fontes: (República Bolivariana de Venezuela 2016) (DolarToday 2016) (Dolar Paralelo Today 2016).
Elaboração dos autores.

A especulação não só dissociou a taxa de câmbio oficial da taxa de câmbio do mercado paralelo, como também foi responsável pela intensificação da taxa de inflação no país. Foi em 2013 que a Venezuela começou a sofrer com a hiperinflação que a atinge atualmente (ver Gráfico 2). Duas atitudes tomadas pelo governo intensificaram o crescimento da taxa de inflação: a elevação da oferta monetária e os gastos deficitários do governo (ver Gráfico 3).

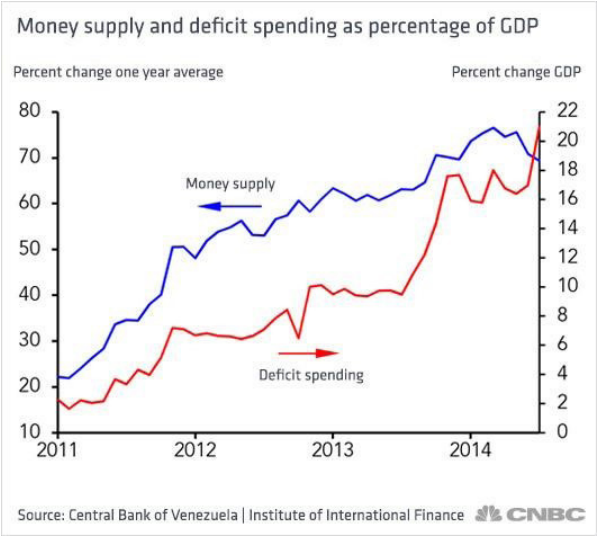
Gráfico 2: Crecimento do PIB vs Inflação na Venezuela



	2012	2013	2014	2015*
PIB %	5,6	1,3	-3,9	-5,7
Inflação	20,1	56,2	68,5	180,9

Fontes: (World Bank s.d.) (World Bank 2016) (República Bolivariana de Venezuela 2016) (CIA 2016).
Elaboração dos autores.

Gráfico 3: Oferta monetária e gasto deficitário pela percentagem do PIB



Fonte: (Caruso-Cabrera 2014)

Tanto a emissão de moeda quanto os gastos deficitários estão vinculados à tentativa do governo de manter os programas sociais, marca do chavismo, quando as receitas do governo já não são suficientes para tanto. Os gastos deficitários se referem ao

> [...] quanto a companhia petrolífera estatal da Venezuela tomou emprestado do Banco Central a fim de financiar programas sociais. Em uma particularidade da Venezuela, o país usa sua empresa de petrolífera, PDVSA, para os gastos de seus programas sociais, retirando grande parte da sua receita para pagar por eles. É também mostrado (?) uma vontade de tomar empréstimos do Banco Central quando se precisa mais do que a PDVSA pode fornecer (Caruso-Cabrera 2014, tradução nossa).

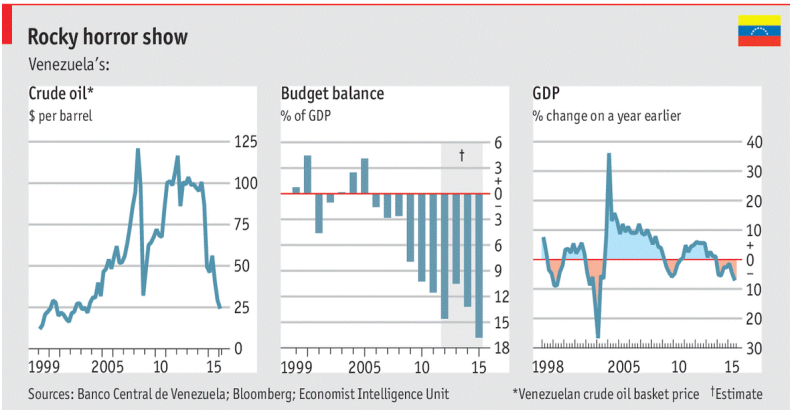
O grande problema desta política de utilização da PDVSA é que a própria companhia petrolífera estatal já não se encontrava em boas condições financeiras, o que foi agravado a partir da metade de 2014 quando os pre-

ços internacionais do petróleo começaram a cair drasticamente (Monaldi 2015).

> A produção de petróleo da Venezuela diminuiu mais de 350.000 barris por dia (b/d) desde 2008 para cerca de 2,6 milhões b/d. Criticamente, exportações caíram ainda mais, porque o consumo doméstico e o contrabando aumentaram e, portanto, o excedente exportável tem diminuído. As exportações líquidas caíram para perto de 1,8 milhões de b/d, e as remessas que geram fluxo de caixa estão significativamente menores devido às fortes vendas subsidiadas para alguns países da América Latina e do Caribe e devido às amortizações de empréstimos para a China (Monaldi 2015, 3, tradução nossa).

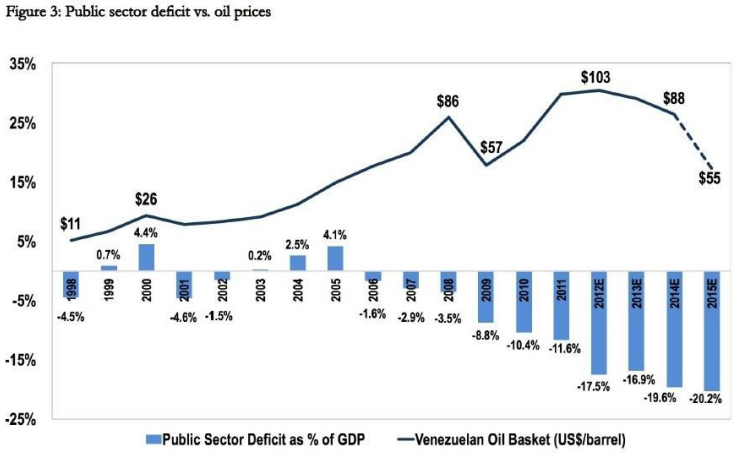
Os três gráficos abaixo ajudam a compreender como a queda dos preços do petróleo e a manutenção dos gastos do governo (financiados pela PDVSA) colocaram a Venezuela em risco de *default* na medida em que houve uma queda na entrada de reservas internacionais e um aumento do endividamento externo da empresa estatal.

Imagem 1: contendo gráficos do Valor do Petróleo Cru por barril (em US$), do Balanço Orçamentário (% do PIB) e do Crescimento do PIB (variação % em relação ao ano anterior)



Fonte: (The Economist 2016)

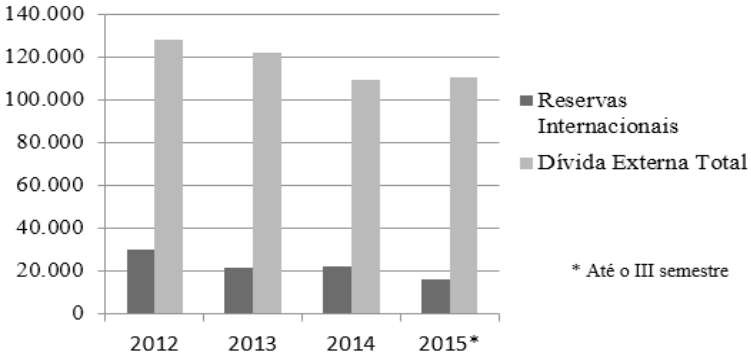
Gráfico 7: Déficit do setor público vs Preço do Petróleo



Source: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas (OEFP), Ecoanalítica.

Fonte: (Monaldi 2015)

Gráfico 8: Reservas Internacionais e Dívida Externa (milhões de US$)



Fonte: (República Bolivariana de Venezuela 2016). Elaboração dos autores

A fim de controlar melhor a problemática econômica em novembro de 2013 a Assembleia Nacional da Venezuela aprovou a chamada "Lei Habilitante", a qual conferiu a Nicolás Maduro o poder de governar por decreto por 12 meses. Tal medida, embora seja um dispositivo previsto na Constituição, gerou grande revolta na oposição (EBC 2013), o que colaborou com

a emergência dos violentos protestos do início de 2014.

2.3 O RECRUDESCIMENTO DAS TENSÕES POLÍTICAS E AS MANIFESTAÇÕES POPULARES DE 2014

Em janeiro de 2014, teve início uma série de manifestações populares que acirraram as tensões políticas. Os protestos tiveram início nas cidades de San Cristóbal e de Mérida, respectivamente nos estados de Táchira e de Mérida, e eram compostos basicamente por estudantes secundaristas e universitários protestando contra a insegurança – especialmente contra casos de homicídios e de estupros. Aproveitando-se da crescente popularidade dos protestos ao final de janeiro, três dos maiores líderes da oposição, Leopoldo López[9] (ex-prefeito da cidade de Chacao), María Corina Machado (então deputada) e Antonio Ledezma (então prefeito do Distrito Metropolitano de Caracas), passaram a liderar convocações para a população sair às ruas. Conforme as manifestações foram ganhando visibilidade houve o aumento da adesão popular e, em razão da resposta repressiva do governo, a pauta reivindicatória expandiu-se para temas mais amplos, como corrupção, inflação, falta de abastecimento de produtos básicos e uma suposta ingerência cubana na Venezuela (BBC 2014).

Foi no dia 12 de fevereiro – dia comemorativo referente à independência da Venezuela – que ocorreu a primeira grande manifestação nacional. Convocada pelos líderes oposicionistas supracitados e por lideranças do movimento estudantil, o protesto reclamava a prisão de estudantes em manifestações anteriores e colocava em pauta uma mudança no governo. Em resposta a estas manifestações oposicionistas, o governo convocou atos em apoio ao chavismo. Foi então que começou a escalada da violência (BBC 2014). Em 2014 houve mais de 9.286 protestos (média de 26 por dia) que, só até junho daquele ano, já totalizavam 3.306 prisões, 973 pessoas feridas e 42 mortes (La Patilla 2015). A oposição acusa o governo de violar direitos humanos, de criminalizar o direito de livre manifestação, de reprimir de forma desproporcional os protestos, de utilizar o aparato estatal em benefício da manutenção de um governo e de adotar medidas que o configurariam como um regime autoritário (Human Rigths Watch 2015).

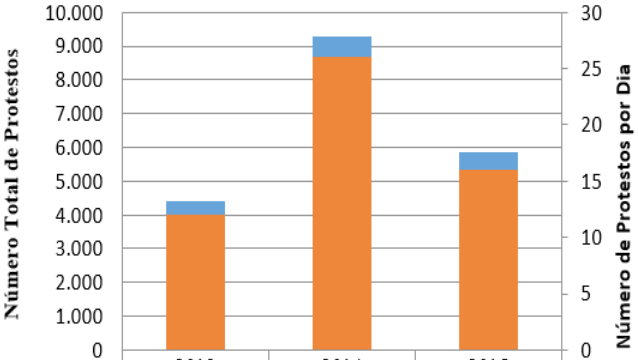
Tentando reverter esta situação, Nicolás Maduro adotou algumas medidas que, entretanto, acabaram intensificando a rebelião da população. Do

9 Leopoldo Lopez assumiu o lugar de Henrique Capriles como líder mais popular da oposição a partir do momento em que Henrique Capriles se manifestou contrariamente à convocação de novos protestos dada a violência registrada previamente..

mesmo modo, as providências do governo fizeram com que a atenção da comunidade internacional se voltasse com maior apreensão para a situação na Venezuela. Uma das medidas adotadas foi a formalização da acusação de que os Estados Unidos da América (EUA) estariam por trás das revoltas populares, o que culminou com a expulsão dos diplomatas estadunidenses do país (Saiz 2014). Outra medida foi a proibição de protestos sem autorização do governo, mesmo quando este direito é garantido pela Constituição (Infobae 2014). Além disso, Maduro censurou meios de comunicação, cortando o sinal do canal de televisão NTN24 e denunciando a Agência French Press (AFP) por incitação à violência (RT 2014). Maduro também cortou o transporte de/para áreas de Caracas controladas pela oposição (Scharfenberg 2014). Por fim, uma das atitudes mais controversas do presidente foi a prisão de líderes políticos oposicionistas.

A prisão mais emblemática foi a de Leopoldo Lopez em virtude de sua convocação de uma marcha de oposição que o acompanhou quando ele se entregou às autoridades (Scharfenberg, Leopoldo López convoca una marcha para entregarse a lajusticia 2014). Ainda em 2014, Nicolás Maduro promoveu a *Conferencia Nacional por la Paz y Convivencia en Venezuela*, uma série de reuniões em busca de um acordo entre governo e oposição (TeleSur 2014). Contudo, o principal movimento de oposição, a MUD, recusou-se a participar dos diálogos, o que comprometeu a resolução da questão. Em 2015 as manifestações populares continuaram, embora não tenham mantido a intensidade do primeiro semestre de 2014 (ver gráfico 9). Uma das atitudes tomadas pelo governo já em 2015 foi permitir a utilização de armas letais contra protestantes em prol da manutenção da ordem (López 2015).

Gráfico 9: Número de Protestos



	2013	2014	2015
Número Total de Protestos	4.410	9.286	5.851
Média de Protestos por Dia	12	26	16

Fonte: (La Patilla 2015). Elaboração dos autores

2.4 AS ELEIÇÕES PARLAMENTARES DE 2015 E O NOVO CONGRESSO

Em 6 de dezembro de 2015, ocorreram as eleições parlamentares para o mandato de 5 de janeiro de 2016 a 5 de janeiro de 2021 na qual a oposição, após 17 anos de derrotas, conquistou a maioria na Assembleia Nacional da Venezuela. O principal partido de oposição conseguiu eleger mais que o dobro de deputados que o partido governista (Lafuente 2015). Num primeiro momento, Nicolás Maduro reconheceu a vitória da oposição. Entretanto, logo o governo fez requerimento ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ) para a impugnação de oito candidatos da oposição eleitos (O Observador 2016). Em 31 de dezembro, a Justiça venezuelana emitiu medida cautelar suspendendo a posse de três dos deputados. A partir de então, o clima de conflito se acirrou novamente no país (Sputnik News 2016) através de medidas como um projeto oposicionista de anistia a presos políticos, boicote a sessão de plano econômico emergencial do governo, anulação determinada pelo STJ de todas as sessões já ocorridas na nova Assembleia e três deputados opositores renunciando ao cargo (La Nación 2016; Sputnik News 2016; EBC 2016).

No que se refere à condição econômica, no começo de 2016, o governo

aprofundou seu combate à crise através do decreto de Estado de Emergência Econômica no dia 14 de janeiro. Este decreto, que fora rejeitado pela Assembleia Nacional, entrou em vigor por conta da decisão do Supremo Tribunal de Justiça da Venezuela que validou o decreto do Executivo. Entrando em vigor o decreto permitiu que o poder Executivo interviesse com maior liberdade na economia do país, podendo realizar intervenções em companhia e restringindo o acesso a moeda. No dia 14 de março o Estado de Emergência Econômica foi prorrogado por mais 60 dias através de novo decreto presidencial (UOL 2016). Dentre as ações tomadas por Nicolás Maduro até abril deste ano, além do decreto de Estado de Emergência Econômica, pode-se destacar o aumento de 30% dos salários mínimos (a fim de melhorar o poder de compra da população), a desvalorização do bolívar em 37% e o aumento do preço da gasolina (que não era reajustado há 20 anos) (Wattles e Gillespie 2016).

No entanto, as medidas foram o mínimo que poderia ser feito dadas as condições econômicas atuais do país. Em virtude do El Niño e da ausência de investimentos no setor produtor de energia elétrica (o sistema energético venezuelano é baseado majoritariamente na produção de energia hidrelétrica), o país vem enfrentando apagões e racionamento de energia (La Prensa Gráfica 2016). As medidas de combate a esta situação, dada a impossibilidade de investimentos, restringiram-se a medidas paliativas. Foi decretada a redução da semana laboral, a alteração do fuso horário e o corte diário de energia por 4h (TeleSur 2016; Lozano 2016). Inicialmente o governo havia decretado uma semana laboral de quatro dias (retirando o dia laboral de sexta-feira). Em razão da manutenção da situação crítica que beira ao colapso energético, o governo reduziu ainda mais a semana laboral por um determinado período (quatro semanas), restringindo-a a apenas dois dias úteis (La Nación 2016).

Todavia, a ação que mais chama a atenção no cenário venezuelano dos primeiros meses de 2016 é a tentativa da oposição de tirar Maduro da presidência, seja pela redução do tempo de mandato presidencial, seja através de Referendo Revogatório. A Assembleia Nacional chegou a aprovar em primeira instância a emenda constitucional para a redução do tempo de mandato presidencial de seis para quatro anos (Estadão 2016). Contudo, o STJ anulou a decisão do Congresso por considerá-la uma fraude. Na mesma semana, o STJ restringiu a atuação da Assembleia Nacional através da suspensão de artigos do regulamento interno (Estadão 2015). A tentativa seguinte da oposição foi ativar um processo de Referendo Revogatório (mecanismo previsto na Constituição) contra Maduro. Em abril o CNE concordou em

dar início ao processo, autorizando à oposição a recolher as assinaturas necessárias (1% do eleitorado) para o procedimento (Agência Lusa 2016). No dia 02 de maio a oposição apresentou ao CNE as 1,85 milhões de assinaturas favoráveis ao processo do Referendo Revogatório, quase dez vezes o número mínimo de assinaturas necessário (El Día 2016). O próximo passo é a revisão das assinaturas, já que o governo acusa a oposição de fraude no recolhimento destas. Cabe destacar ainda que o processo terá sua celeridade comprometida pela redução da semana laboral em virtude da crise energética, mas que os deputados de oposição já possuem uma proposta de calendário para o Referendo Revogatório que poderá ser realizado no dia 24 de julho.

2.6 A BUSCA POR UMA RESOLUÇÃO

Apresentadas as vicissitudes da situação venezuelana, faz-se mister salientar o caráter de determinação recíproca entre as variáveis da crise. Através da presente análise depreende-se que a corrente situação de instabilidade no país é advinda de uma relação causal recíproca entre as esferas político-jurídica, econômica e social, com a participação de uma conjuntura internacional desfavorável. Nesse sentido, o objetivo geral da discussão deve ser garantir medidas de enfrentamento conjunto dos problemas de cada esfera, de modo que a situação na Venezuela não escale para uma guerra civil e o país se torne um Estado falido.

Entende-se que para a situação da Venezuela ser resolvida necessita-se de medidas de curto e de longo prazo. Para tanto, espera-se que na discussão leve-se em consideração, em um primeiro momento, a situação crítica de tensionamento político, violência e desabastecimento dos últimos meses, assim como, em um segundo momento, a necessidade de fortalecimento do Estado venezuelano. Assim, a proposta de debate gira em torno dos seguintes pontos: (i) a definição da maneira como serão discutidas e, posteriormente, aplicadas as medidas em resposta à crise, ou seja, como será a abordagem internacional para o tema (mediação ou intervenção); (ii) medidas de curto prazo que incluam a garantia de segurança pública, o respeito aos direitos de livre comunicação e de livre manifestação pública e que assegurem o abastecimento de produtos básicos que estão em carência; (iii) medidas de longo prazo que contribuam para o fortalecimento das instituições do Estado Democrático de Direito e para o robustecimento da estrutura econômica venezuelana de modo que ela não seja mais tão vulnerável aos ciclos das *commodities* e tão dependente do setor petrolífero.

3 AÇÕES INTERNACIONAIS PRÉVIAS

Algumas medidas visando à mediação da hostilidade entre governo e oposição e buscando o restabelecimento das condições econômico-sociais de estabilidade do país já foram debatidas em âmbito multilateral. Nesta seção, serão apresentados os principais pontos de debate e as incipientes propostas de resolução nas três organizações internacionais[10] mais expressivas para o desfecho da situação de crise na Venezuela.

3.1 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

As manifestações da ONU em relação à situação na Venezuela se limitaram a demonstrar apreensão a respeito da preservação dos Direitos Humanos no país. Em relatório de 11 de março de 2013, um enviado especial das Nações Unidas reporta preocupação com três fatos: acusações de violência sexual contra María Lourdes Mora em prisão preventiva, informações de prisões arbitrárias e abuso de autoridade em um centro penitenciário venezuelano e o suposto uso desproporcional de força nas manifestações no país (Méndez 2013). Em relatório aprovado pela Assembleia Geral em junho do mesmo ano, as Nações Unidas endossava a preocupação da relatora a respeito do grande número de acusações de "uso excessivo da força, criminalização e estigmatização de manifestantes pacíficos em abril de 2013", assim como de interferência estatal indevida nas atividades de livre associação da sociedade civil (Kiai 2013, 69).

Já em relatório de março de 2014 a Assembleia Geral da ONU demonstra sua preocupação com reformas no Código Penal venezuelano que, de acordo com o relator, poderiam reduzir a proteção aos defensores dos direitos humanos que trabalham com violações promovidas por funcionários públicos e pelo Estado (Sekaggya 2013). Ao longo de 2014, pelo menos outros três relatórios a respeito de possíveis violações aos Direitos Humanos foram apresentados pela Organização das Nações Unidas. Neste ano a ONU ainda pediu para que a Venezuela investigasse o grande número de assassinatos durante os protestos e demonstrou grande preocupação com o acirramento da violência no país (La Patilla 2014).

Em junho de 2015, com quatro anos de atraso, a Venezuela apresen-

10 Cabe aqui destacar a importância de não se misturar a posição das Secretarias-Gerais com as posições oficiais das organizações, pois estas últimas são adotadas a partir da decisão de seus Estados-membros e são as responsáveis pela determinação de medidas efetivas para a resolução do problema.

tou à ONU o quarto relatório periódico referente ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Esta foi uma oportunidade para a discussão a respeito das supostas violações dos Direitos Humanos no país. O Comitê de Direitos Humanos da ONU questionou a demora da Venezuela em formular o relatório e suas constantes omissões de respostas a questionamentos feitos por representantes da organização (United Nations 2015).

Já o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, repetidas vezes pediu por maior diálogo entre governo e oposição. Durante os violentos protestos de 2014, Ban Ki-Moon pediu que o governo ouvisse as demandas populares, o que causou constrangimento internacional, já que o governo não reconhece as reivindicações da oposição como uma aspiração geral da população (BBC 2014). Em maio de 2016, o Secretário-Geral encorajou iniciativas em andamento que incentivam o diálogo no país e enfatizou o papel desempenhado pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) na mediação do conflito político (United Nations 2016).

Neste momento de instabilidade, as denúncias de violações de Direitos Civis e Políticos se multiplicam ao mesmo tempo em que se torna cada vez mais difícil de ser comprovada a veracidade de cada acusação. Ainda que nos relatórios a ONU sejam apontas soluções pontuais para cada questão apresentada, não há uma proposta mais robusta para o fortalecimento dos Direitos Humanos em uma situação de crise política e econômica na Venezuela. As recomendações se limitam a insistir na importância de se assegurar um ambiente seguro e propício para a livre manifestação da sociedade civil.

3.2 UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)

A UNASUL tem sido a organização com maior aceitação do governo e da oposição para realizar a mediação entre as partes; e tem recebido respaldo internacional para tanto. Em meio às manifestações violentas de 2014 a UNASUL se apresentou como o único organismo reconhecido tanto pelo governo quanto pela oposição para realizar a mediação da situação. Nesse momento, foram realizadas reuniões de separadamente com representantes do governo e com representantes da oposição. Entretanto, em 2015 a situação de consenso a respeito da mediação da UNASUL se modificou. A oposição passou a afirmar que não aceitaria mais os esforços da organização, pois o Secretário-Geral, Ernesto Samper, seria parte interessada no conflito (Meza 2015). Um encontro reunindo oposição e governo não chegou a ser realizado.

Em 2016, a UNASUL retomou seus esforços de mediação com o auxílio dos ex-presidentes José Zapatero (da Espanha), Leonel Fernández (da República Dominicana) e Martin Torrijos, (do Panamá). Estes ex-presidentes foram convidados pela Secretaria-Geral da UNASUL a colaborar com o diálogo a ser promovido entre governo e oposição venezuelana. A primeira reunião entre as partes e os mediadores estava programada para ocorrer no dia 7 de junho em Santo Domingo, República Dominicana (UNASUR 2016). No entanto, a oposição não compareceu à reunião. Com isso, a Secretaria-Geral declarou o seguinte:

> *la SG de UNASUR y los ex Presidentes hacen un llamado a la oposición representada en la MUD a reincorporarse lo antes posible, y continuar en el único camino que permitirá reafirmar la paz, la convivencia y el diálogo, como mecanismos para el entendimiento entre los venezolanos, tal como ha sido claramente apoyado por la comunidad internacional y hemisférica (UNASUR 2016).*

Diversas organizações internacionais, como a União Europeia e a própria OEA, assim como diversos países reconheceram a importância desta tentativa de diálogo promovida pela UNASUL. Em nota, a organização regional manifestou sua satisfação com o reconhecimento internacional dos esforços e pediu que países não apliquem medidas restritivas ou sanções contra a Venezuela, pois tais ações obstruiriam o diálogo. Esta declaração foi uma menção às medidas unilaterais aplicadas pelos EUA (La Patilla 2016).

3.3 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Em virtude dos questionamentos da oposição a respeito das eleições de abril de 2013, a presidenta do CNE convidou o então Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza, para presenciar o pleito. Em virtude deste convite, Insulza enviou um representante especial da OEA para acompanhar a votação (OEA 2013). Mesmo assim, quando a oposição reivindicou a recontagem dos votos a OEA respaldou a auditoria, gerando um certo constrangimento com o governo (OEA 2013). Em relação à violência nas manifestações daquele ano, o único pronunciamento da organização foi uma declaração de preocupação emitida pelo Secretário-Geral (Insulza 2013). Contudo, no dia 10 de setembro de 2013 a Venezuela denunciou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A denúncia havia sido realizada

no dia de setembro de 2012 e agora se efetivara. Assim, o país abandonou o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (OEA 2012). Tal medida tomada pela Venezuela deixou os demais países membros ainda mais apreensivos em relação à estabilidade democrática do país e suas condições de preservação dos Direitos Humanos.

Em março de 2014, com a intensificação da violência nos protestos na Venezuela, o Panamá convocou uma sessão extraordinária do Conselho Permanente da OEA com o intuito de a organização tomar medidas concretas em relação à crise do país. Então, nos dias 6 e 7 de março o Conselho Permanente se reuniu e aprovou (com a rejeição de EUA, Panamá e Canadá) uma declaração na qual apoiavam a continuidade do diálogo em busca da paz e da estabilidade no país. Com esta declaração, foi descartada a proposta de uma reunião de Chanceleres – como havia proposto o Panamá – e se reforçou o juízo de que a OEA não interviria na situação do país, apenas ofereceria os instrumentos necessários para a promoção do diálogo entre as partes conflitantes. Nesse sentido, a declaração também pediu para que o governo se esforçasse em garantir o respeito aos Direitos Humanos e o avanço das investigações acerca dos homicídios durantes os protestos (OEA 2014). Esta manifestação dos Estados-membros foi um marco da forma como a OEA abordaria a questão até 2016, qual seja: tentando mostra-se uma organização imparcial, preocupada com a institucionalidade democrática e com a preservação dos Direitos Humanos e dispostas a colaborar com possíveis negociações entre os atores envolvidos na crise do país.

Em 2016 a posição da OEA a respeito da situação na Venezuela se tornou mais assertiva. No dia 5 de maio o Conselho Permanente realizou uma sessão extraordinária para receber a Chanceler venezuelana, Delcy Rodríguez (OEA 2016). Alguns dias depois desta sessão, o Secretário-Geral da OEA, Luis Almagro, emitiu uma declaração demonstrando preocupação com a classificação da oposição como "traidores da pátria". Nesta declaração, Almagro também destacou as cláusulas da Carta Democrática Interamericana (CDI) com as quais a Venezuela se comprometeu em 2001 (Almagro, Venezuela: Declaración del Secretario General de la OEA, Luis Almagro 2016). Em resposta a esta declaração, o presidente Nicolás Maduro acusou Almagro de ser porta-voz dos EUA e um agente da CIA. A partir de então, a situação de tensão entre a Secretaria-Geral da OEA e o governo venezuelano se intensificou. No dia 18 de maio Almagro lançou uma nova declaração contestando as acusações de Maduro e abandonando o tom diplomático que permeara o seu discurso até então (Almagro, Mensaje del Secretario General de la OEA al Presidente de Venezuela 2016). A OEA, então, deu

prosseguimento a busca por medidas mais assertivas a respeito da situação na Venezuela. No dia 31 de maio Almagro invocou a CDI e convocou o Conselho Permanente para uma sessão extraordinária a fim de discutir a situação da institucionalidade democrática na Venezuela no dia 23 de junho (OEA 2016, Almagro, Secretario General invoca Carta Democrática Interamericana y convoca Consejo Permanente sobre Venezuela 2016). Antes da realização esta sessão, foi realizada uma sessão extraordinária do Conselho Permanente no dia 1º de junho para a discussão de um projeto de declaração sobre a situação no país. Nesta sessão foi aprovada uma declaração no qual a OEA respaldava a retomada de mediação da UNASUL juntamente com Zapatero, Fernández e Torrijos e oferece sua colaboração para diálogos "abertos e inclusivos entre o Governo, outas autoridades constitucionais e todos os atores políticos e sociais desta Nação" (OEA 2016).

4 POSICIONAMENTO DOS PAÍSES

Bolívia, Equador e Nicarágua, sócios da Venezuela na Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) constituem os mais ferrenhos aliados do governo chavista no hemisfério. Os três países respaldam o governo venezuelano em suas afirmações de que a OEA está se convertendo em um espaço de ações intervencionistas e imperialistas na América Latina, se opondo energicamente à aplicação da Carta Democrática contra a Venezuela (El País 2016). O presidente boliviano, Evo Morales, acusa a direita venezuelana de tentar provocar uma "convulsão social e uma quebra institucional que justifique uma intervenção norte-americana". Ainda, acusa os EUA de querer intervir nos assuntos internos da Venezuela para garantir seus interesses (no caso venezuelano, o petróleo), assim como estaria fazendo em outros países da região, citando o exemplo do impeachment de Dilma Rousseff no Brasil (Telesur 2016). Por fim, defende que, tendo Maduro sendo eleito democraticamente pelo povo venezuelano, a tentativa oposicionista de ocasionar a revogação de seu mandato constitui um golpe (Cuiza 2016). Os representantes equatorianos e nicaraguenses, embora adotem maior cautela em seus discursos, tendem a seguir o mesmo posicionamento, além de defender fortemente a solução por meio de um diálogo sem ingerências, defendendo que "é o povo venezuelano que tem que resolver suas diferenças" (Ecuador 2016; El 19 2016).

A maioria dos países do Caribe (**Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, El Salvador,Granada, Haiti, Jamaica, República Dominicana, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão**

e Neves e Trindade e Tobago) também constituem importantes aliados da Venezuela no hemisfério, visto que se beneficiam de diversos acordos assinados com este país durante o governo Maduro, recebendo assistência econômica, social, infraestrutural e principalmente no setor de energia, no âmbito da Petrocaribe – acordo que permite o fornecimento do petróleo venezuelano subsidiado ou a crédito à vários países da região (ERC 2015). Tendo em vista essa ampla cooperação, portanto, os Estados caribenhos garantem apoio diplomático ao governo venezuelano (Mallett-Outtrim 2016). No âmbito da OEA, defendem ser contra ações intervencionistas naquele país, rechaçando, por exemplo, o relatório e declarações do secretário geral da Organização, Luís Almagro, sobre uma convocação da Carta Democrática Interamericana, o que teria implicações sociais, políticas e econômicas, além de suspender o país da Organização (El País 2016; Venezolana de Televisión 2016). Simultaneamente, os países caribenhos se preocupam com a deterioração da situação venezuelana, pois dependem fortemente dos recursos deste país. Ainda que o presidente Nicolás Maduro tenha prometido que a assistência venezuelana à região caribenha, principalmente no que concerne ao fornecimento de petróleo, será mantida, alguns meios já comunicam a redução da assistência prestada pela Venezuela, o que pode ter fortes impactos em grande parte dos países caribenhos (BBC 2016). Deste modo, é de interesse de todos os países da região uma rápida e eficaz solução para a situação venezuelana, solução esta que, segundo os Estados do Caribe, será alcançada a partir de diálogos com a oposição (Nuñez 2016).

Belize, Costa Rica, Guatemala e Honduras destoam levemente do posicionamento dos demais países caribenhos. Apesar de também defenderem a solução por meio de um diálogo entre governo e oposição, defendem que Maduro permita que o referendo revogatório seja executado ainda este ano (A. AFP 2016).

A partir da ascensão de Maurício Macri e de Michel Temer aos governos da **Argentina** e do **Brasil**, respectivamente, houve uma mudança de posição desses dois países frente à situação venezuelana, ocasionando com que o governo chavista tenha perdido dois de seus mais importantes aliados até então na região. A mudança de posição do Brasil fica clara a partir da declaração do novo chanceler, José Serra, de que "vê com bons olhos" um referendo revogatório contra o presidente Maduro, além do compromisso assumido frente a Capriles, um dos líderes da oposição venezuelana, de que o Brasil passará a defender o referendo revogatório como solução da crise venezuelana no âmbito da OEA (Fleck e Adghirni 2016). O ministro declarou ainda que "desfeito o governo autoritário, a Venezuela pode contar

com o Brasil para ser reconstruída" (Valente 2016). Após o impeachment de Dilma Rousseff, a Venezuela foi um dos países que retirou seus embaixadores do Brasil como forma de rechaço ao que chamam de golpe, ocasionando a mesma resposta por parte do novo governo brasileiro. Nas palavras de Maduro, as relações políticas e diplomáticas com o Brasil desde então estão "congeladas". O novo chanceler brasileiro José Serra, por sua vez, declarou que será impossível retomar as relações com a Venezuela "ao menos enquanto Nicolás Maduro estiver no poder" (EFE 2016). No mesmo tom, o governo argentino afirma que o governo Maduro "violou todos os direitos humanos" e defende o referendo revogatório com urgência, além de apostar num diálogo do governo venezuelano com a oposição para "iniciar o processo de transição" (AFP 2016; Yanakiew 2016). Nenhum dos dois países, entretanto, defendeu a aplicação da Carta Democrática Interamericana até o momento.

O **Canadá** faz duras críticas à política de Direitos Humanos de Nicolás Maduro. O país desde 2009 tem parceria com a *Universidad Central de Venezuela* para o fortalecimento da sociedade civil e atenção à governabilidade democrática. Assim, o se sente fortemente constrangido com a atual conjuntura venezuelana. O Canadá sempre se mostrou disposto a auxiliar - da maneira que fosse necessária – a construção da estabilidade na Venezuela, mas o governo local tem certa resistência a aceitar tal ajuda, sobretudo de caráter financeira (Governtment of Canada 2016).

Colômbia enfrentou momentos delicados em sua fronteira com a Venezuela em virtude da frágil situação econômica venezuelana. O número de venezuelanos tentando cruzar a fronteira para adquirir produtos de primeira necessidade, como alimentos e medicamento, faz com que a Colômbia seja parte fortemente interessada na recuperação econômica da Venezuela. Atualmente, há um processo de retomada das boas relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela, embora elas sigam sendo voláteis (Sosa 2016).

Desde que Hugo Chávez assumiu o governo da Venezuela as relações entre o país e os **Estados Unidos da América** se deterioraram. O país é o principal opositor do governo de Nicolás Maduro. Em fevereiro 2014 Maduro expulsou funcionários do Consulado dos EUA sob a acusação de conspiração contra seu governo. Como resposta, os EUA expulsaram de seu país três diplomatas venezuelanos. Além disso, os EUA aprovram um ato a respeito da proteção da democracia e dos Direitos Humanos na Venezuela. Já em 2015, Obama emitiu ordem presidencial declarando que a Venezuela passara a ser considerada uma ameaça à Segurança Nacional do

país. Também foi determinada a aplicação de sanções a "pessoas envolvidas ou responsáveis pela erosão das garantias dos direitos humanos, a perseguição de opositores políticos, cerceamento da liberdade de imprensa, uso da violência e violações dos direitos humanos/abusos em resposta aos protestos antigovernamentais, prisões e detenções arbitrárias de manifestantes antigovernamentais e público significativo corrupção por parte de altos funcionários do governo da Venezuela" (Bureau of Western Hemisphere Affairs 2016).

A **Guiana** reestabeleceu relações diplomáticas com a Venezuela durante o governo de Nicolás Maduro, em 2015. Devido a esta melhora nas relações entre os países, a Guiana, junto ao **Suriname**, evita posicionar-se enfaticamente acerca do tema.

México costuma enfatizar a necessidade da separação entre os poderes no Estado venezuelano e destacar a importância de uma reconciliação nacional (El Nacional 2016). Ainda assim, o governo mexicano é apoiador das medidas tomadas pela OEA, ou seja, compreender que uma avaliação da aplicação da Carta Democrática Interamericana seja necessária para o prosseguimento da institucionalidade no país (Crónica 2016).

O **Panamá** é um dos mais ferrenhos questionadores do governo Maduro na comunidade internacional. O país foi o responsável pela convocação de uma sessão extraordinária do Conselho Permanente da OEA para a tomada de medidas concretas em relação à crise do país. Em 2014 os países chegaram a romper relações diplomáticas suspensas, as quais posteriormente foram reatadas, ainda que com a manutenção de grandes divergências. O Panamá é forte apoiador do Secretário-Geral da OEA e defensor da aplicação da Carta Democrática Interamericana ao caso venezuelano (Nay 2016).

O **Paraguai** tem sido um forte crítico do governo de Nicolás Madura na Venezuela. Além de criticar as violações de Direitos Humanos no país, o Paraguai questiona o Conselho Nacional Eleitoral venezuelano por supostos atrasos intencionais no processo de Referendo Revogatório. O Paraguai apoiou o Secretário-Geral da OEA, Luis Almagro, na convocação de reunião extraordinária acerca da situação do país, pois considera necessária a avaliação de uma possível aplicação da Carta Democrática Interamericana no caso do país. O status do relacionamento entre Paraguai e Venezuela se deteriorou em virtude do impasse na presidência do Mercosul, culminando com o anúncio do chanceler paraguaio, Eladio Loizaga, de "congelamento de relações com Caracas" (AFP 2016, El Día 2016) .

O **Peru** é crítico da repressão às manifestações populares na Venezuela. Entretanto, mostra-se aberto a auxiliar no diálogo entre governo e oposi-

ção. Em discurso recente na ONU, o atual presidente, Pedro Pablo Kuczynksi (PPK), destacou na situação econômica do país e pediu para que os países latinoamericanos pressionem Nicolas Maduro a negociar e a aceitar ajuda internacional. PPK também pediu por um processo de transição ordenado no país (El Comercio 2016, Exame 2016).

O **Uruguai** tem fortes interesses na recuperação econômica da Venezuela, pois os países possuíam importantes relações comerciais nos setor de petróleo e laticínios. Por outro lado, o Uruguai não reconhece as críticas feitas pela Venezuela ao Secretário-Geral da OEA, o uruguaio Luis Almagro. O Uruguai acredita que as presenças da Unasul, da OEA e do Carter Center são essenciais para as negociações entre governo e oposição. Ademais, o Uruguai, junto ao **Chile**, enxerga no processo do Referendo Revogatório "*un primer paso hacia la pacificación que permite alentar la esperanza de que el proceso iniciado pueda alcanzar resultados positivos en el menor tiempo posible para todos los venezolanos*" (Uruguay 2016). O Chile ainda faz duras críticas a detenções arbitrárias e a violações à liberdade de expressão na Venezuela. Tais críticas se intensificaram quando um jornalista chileno foi detido na Venezuela, fato que deteriorou fortemente as relações entre ambos os países (América Economía 2016, La Tercera 2016).

A **República Bolivariana da Venezuela** tem grandes resistências em ter sua conjuntura interna debatida no âmbito da OEA. Para o país, a organização é mero instrumento dos EUA no qual o país disfarça seu imperialismo de legalidade. O objetivo do país nas reuniões da OEA é fortalecer-se juntamente a seus aliados para que o governo não seja condenado por ações que também são de responsabilidade da oposição, como, por exemplo, violações de Direitos Humanos. O país é aberto à ajuda de países amigos, sobretudo nos momentos de negociações, mas não admite julgamentos. Para o governo, a oposição faz de tudo para prejudicar a governabilidade do país, de modo que a imagem de Nicolas Maduro seja desgastada internamente e prejudicada internacionalmente. O maior desejo do governo é a chance de governar sem ameaças de deposição para que, assim, possa reconstruir a Venezuela do período áureo do chavismo (Venezuela 2016).

5 QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

1. Qual seria a melhor abordagem para a resolução da atual crise da Venezuela?

2. Que termos delimitariam a atuação internacional na busca por uma solução para a situação do país? Como seria definida a linha entre a mediação

e a intervenção internacional?

3. Que medidas tomar para assegurar o abastecimento de produtos essenciais para a população? O que fazer para tornar a economia do país mais confiável de modo que os investimentos voltem a ser atraídos?

4. Como garantir a proteção dos direitos civis (inclusive dos direitos humanos) no contexto de dificuldade de obtenção de informações seguras sobre a situação no país?

5. Como criar instrumentos para o fortalecimento das instituições da democracia e da economia venezuelana? Que instrumentos seriam estes?

REFERÊNCIAS

AFP-Reuters. «Aumenta la hostilidad entre Paraguay y Venezuela.» *El Tiempo*. 22 de Agosto de 2016. http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/crisis-en-las-relacione-entre-paraguay-y-venezuela/16679537 (último acceso: 22 de Setembro de 2016).

Agência Lusa. «Comissão Eleitoral da Venezuela ativa processo de referendo para revogar mandato de Maduro.» *Observador*. 27 de Abril de 2016. http://observador.pt/2016/04/27/comissao-eleitoral-da-venezuela-ativa-processo-referendo-revogar-mandato-maduro/ (último acceso: 9 de Maio de 2016).

Almagro, Luis. «Mensaje del Secretario General de la OEA al Presidente de Venezuela.» *Organización de los Estados Americanos*. 18 de Maio de 2016. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-062/16 (último acceso: 8 de Junho de 2016).

—. «Secretario General invoca Carta Democrática Interamericana y convoca Consejo Permanente sobre Venezuela.» *Organizacións de los Estados Americanos*. 31 de Maio de 2016. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-068/16 (último acceso: 10 de Junho de 2016).

—. «Venezuela: Declaración del Secretario General de la OEA, Luis Almagro.» *Organización de los Estados Americanos*. 10 de Maio de 2016. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-057/16 (último acceso: 8 de Junho de 2016).

Alvarez, Victor. «Principales retos económicos de Nicolás Maduro I.» *El Mundo*. s.f. http://www.elmundo.com.ve/firmas/victor-alvarez/principales-retos-economicos--de-nicolas-maduro--.aspx (último acceso: 6 de Maio de 2016).

América Economía. «Venezuela rechaza comunicado de Chile por detención de periodista.» *América Economía*. 12 de Setembro de 2016. http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/venezuela-rechaza-comunicado-de-chile-por-detencion-de-periodista (último acceso: 22 de Setembro de 2016).

Araujo, Rafael. «É possível um chavismo sem Chávez? Um balanço histórico da revolução bolivariana e do futuro político venezuelano.» *Cadernos do Tempo Presente*, 10 de Março de 2013.

Azambuja, Marcos Castrioto de. «O reordenamento Sarney-Alfonsín.» En *A América do Sul e a Integração Regional,* de Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 79-84. Brasília, 2012.

Banco Mundial. «Uruguay - Comercio y Logística: una oportunidad.» Informe, 2010.

Batalla, Isabel Clemente. «La Participación de Uruguay en Unasur: Ideas, Política Exterior y

Modelos de Inserción Internacional.» *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* , Junho de 2014: 1-17.

BBC Brasil. «Protestos na Venezuela já fizeram sete mortos e governo responsabiliza oposição.» *Agência Brasil*. 16 de Abril de 2013. http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-04-16/protestos-na-venezuela-ja-fizeram-sete-mortos-e-governo-responsabiliza-oposicao (último acceso: 25 de Abril de 2016).

BBC News. «Capriles habla de fraude electoral en Venezuela tras declaraciones de Maduro.» *BBC*. 18 de Maio de 2013. http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/05/130517_ultnot_capriles_votos_maduro_ao (último acceso: 24 de Abril de 2016).

BBC. «Seis preguntas para entender las protestas en Venezuela.» *BBC*. 19 de Fevereiro de 2014. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/02/140214_venezuela_protestas_preguntas_respuestas_wbm (último acceso: 8 de Maio de 2016).

—. «Unasul fará reunião para discutir tensão na Venezuela.» *BBC Brasil*. 17 de Abril de 2013. http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/04/130417_unasul_venezuela_pu (último acceso: 25 de Abril de 2016).

—. «UN's Ban Ki-moon urges Venezuela to hear protesters' demands.» *BBC News*. 3 de Março de 2014. http://www.bbc.com/news/world-latin-america-26424779 (último acceso: 9 de Junho de 2016).

—. «Venezuela top court rejects Capriles' election appeal.» *BBC*. 8 de Agosto de 2013. http://www.bbc.com/news/world-latin-america-23610744 (último acceso: 26 de Abril de 2016).

Bureau of Western Hemisphere Affairs. «U.S. Relations With Venezuela.» *U.S. Department of State*. 2016. http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35766.htm (último acceso: 25 de Setembro de 2016).

Caballero, Bernardino Hugo Saguier. «El Paraguay y la Integración Sudamericana.» En *A América do Sul e a Integração Regional*, de FUNAG. Brasília, 2012.

Caetano, Gerardo. «Uruguay y Sudamérica: Mercosur, Unasur y los Desafíos de una Nueva Inserción Internacional.» En *A América do Sul e a Integração Regional, de FUNAG*. Brasília, 2012.

Caruso-Cabrera, Michelle. «Creating inflation is easy. Just look at Venezuela.» *CNBC*. 13 de Outubro de 2014. http://www.cnbc.com/2014/10/13/venezuelan-economy-creating-inflation-is-easy-just-look-at-venezuela.html#. (último acceso: 3 de Maio de 2016).

Castillo, Mariano. «A 'birther' movement rises in Venezuela.» *CNN*. Julho de 2013. http://edition.cnn.com/2013/07/27/world/americas/venezuela-birther-movement (último acceso: 26 de Abril de 2016).

CIA. «Central Intelligence Agency: The World Factbook.» *Central Intelligence Agency*. 2015. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html (último acceso: 17 de Outubro de 2015).

—. «The World Factbook: Venezuela .» *Central Intelligence Agency*. 2016. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ve.html (último acceso: 30 de Abril de 2016).

Crónica. «México apoya la postura de la OEA sobre situación en Venezuela .» *Crónica*. 2 de Junho de 2016. http://www.cronica.com.mx/notas/2016/964439.html (último acceso: 22 de Setembro de 2016).

Dario, Diogo Monteiro. «As eleições na Venezuela e o papel do Brasil e da Unasul.» *Mundorama*. 13 de Novembro de 2015. http://www.mundorama.net/2015/11/13/as-eleicoes-na-venezuela-e-o-papel-do-brasil-e-da-unasul-por-diogo-monteiro-dario/ (último acceso: 8 de Junho de 2016).

Dathein, Ricardo. *Parceiros Estratégicos para a Inserção Internacional do Brasil*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2012.

Dolar Paralelo Today. «Precio Historico Dolar Paralelo Venezuela.» *Dolar Paralelo Today*. 5 de Maio de 2016. http://dolarparalelotoday.blogspot.com.br/p/precio-historico-dolar-paralelo.html (último acceso: 5 de Maio de 2016).

Dolar Today. «Noticias y Dolar Paralelo.» *Dolar Today*. 5 de Maio de 2016. https://dolartoday.com/category/cotizacion/ (último acceso: 5 de Maio de 2016).

EBC. «Assembleia da Venezuela aprova lei que dá poderes para que Maduro governe sob a emissão de decretos.» *Agência Brasil*. 19 de Novembro de 2013. http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-11-19/assembleia-da-venezuela-aprova-lei-que-da-poderes-para-que-maduro-governe-sob-emissao-de-decretos (último acceso: 5 de Maio de 2016).

—. «Venezuela intensifica medidas para coibir especulação.» *Agência Brasil*. 12 de Novembro de 2013. http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-11-12/venezuela-intensifica-medidas-para-coibir-especulacao (último acceso: 5 de Maio de 2016).

El Comercio. «PPK planteará promover "transición ordenada" en Venezuela.» *El Comercio*. 24 de Setembro de 2016. http://elcomercio.pe/politica/gobierno/ppk-planteara-promover-transicion-ordenada-venezuela-noticia-1934192 (último acceso: 25 de Setembro de 2016).

El Día. «Oposición venezolana da primer paso hacia el revocatorio contra Maduro.» *El Día Internacional*. 2 de Maio de 2016. https://www.eldia.com.bo/index.php?c=Internacional&articulo=%20Oposicion-venezolana-da-primer-paso-hacia-el-revocatorio-contra-Maduro&cat=360&pla=3&id_articulo=197674 (último acceso: 10 de Maio de 2016).

—. «Paraguay contra Venezuela: se agrava la tensión en el Mercosur.» *El Día*. 20 de Agosto de 2016. http://www.eldia.com/el-mundo/paraguay-contra-venezuela-se-agrava-la-tension-en-el-mercosur-158835 (último acceso: 22 de Setembro de 2016).

El Nacional. «México sigue situación de Venezuela .» *El Nacional*. 8 de Abril de 2016. http://www.el-nacional.com/mundo/Mexico-sigue-situacion-Venezuela_0_825517685.html (último acceso: 22 de Setembro de 2016).

El País. *El País Uruguay*. 5 de abril de 2014. http://www.elpais.com.uy/informacion/rumbo-politica-exterior-uruguay-laberinto.html (último acceso: 6 de junho de 2015).

Ellsworth, Brian, y Diego Ore. «Venezuela opposition challenges Maduro's win in court.» *Reuters*. 2 de Maio de 2013. (último acceso: 26 de Abril de 2016).

Empresa Brasileira da Comunicação. «Três deputados da oposição venezuelana pedem para deixar Parlamento.» *Agência Brasil*. 13 de janeiro de 2016. http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-01/tres-deputados-da-oposicao-venezuelana-pedem-para-abandonar-parlamento (último acceso: janeiro de 14 de 2016).

Estadão. «Leia Mais:http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,assembleia-da-venezuela-aprova-em-1-votacao-emenda-para-saida-de-maduro,10000027401.» *Estadão*. 21 de Abril de 2016. http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,assembleia-da-venezuela-aprova-em-1-votacao-emenda-para-saida-de-maduro,10000027401 (último acceso: 9 de Maio de 2016).

—. «Leia Mais:http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,supremo-da-venezuela--limita-atuacao-do-legislativo,10000027835.» *Estadão Internacional*. 24 de Abril de 2015. http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,assembleia-da-venezuela-aprova-em-1-votacao-emenda-para-saida-de-maduro,10000027401 (último acceso: 9 de Maio de 2016).

Exame. «Peru diz estar disponível para ajudar a Venezuela.» *Exame*. 20 de Setembro de 2016. http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/peru-diz-estar-disponivel-para-ajudar-a-venezuela (último acceso: 25 de Setembro de 2016).

Forero, Juan. «Nicolas Maduro is sworn in as Venezuelan president after disputed election.» *The Washington Post*. 19 de Abril de 2013. https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/venezuela-to-swear-in-nicolas-maduro-as-president/2013/04/19/ab0cfed6-a917-11e2-8302-3c7e0ea97057_story.html (último acceso: 25 de Abril de 2016).

Furtado, Celso. «Os Ares do Mundo.» En *Celso Furtado: Obra Autobiográfica*, de Celso Furtado. Paz e Terra, 1992.

GeoSUR. *geoSUR.info*. s.f. http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/po/ejes_po.jpg (último acceso: 1 de maio de 2014).

Gillespie, Patrick. «5 reasons why Venezuela's economy is in a 'meltdown'.» *CNN Money*. 20 de Janeiro de 2016. http://money.cnn.com/2016/01/18/news/economy/venezuela-economy--meltdown/index.html?iid=hp-stack-dom (último acceso: 5 de Maio de 2016).

Governtment of Canada. «Relaciones Canadá - Venezuela.» *Embajada de Canadá en Venezuela*. Setembro de 2016. http://www.canadainternational.gc.ca/venezuela/bilateral_relations_bilaterales/canada_venezuela.aspx?lang=spa&menu_id=352 (último acceso: 22 de Setembro de 2016).

Hernandez, Osmary. «Venezuelan high court upholds election results, rejects 'birthers'.» *CNN*. 7 de Agosto de 2013. http://edition.cnn.com/2013/08/07/world/americas/venezuela-elections-ruling/ (último acceso: 26 de Abril de 2016).

Human Rigths Watch. «Venezuela: Violence Against Protesters, Journalists.» *Human Rigths Watch*. 21 de Fevereiro de 2015. https://www.hrw.org/news/2014/02/21/venezuela-violence-against-protesters-journalists (último acceso: 7 de Maio de 2016).

Infobae. «Violencia en Venezuela: Maduro anunció que los que se movilicen "sin permiso" serán detenidos.» *Infobae*. 13 de Fevereiro de 2014. http://www.infobae.com/2014/02/13/1543394-violencia-venezuela-maduro-anuncio-que-los-que-se-movilicen-sin-permiso-seran--detenidos (último acceso: 7 de Maio de 2016).

Insulza, José Miguel. «Secretario General de la OEA expresa preocupación por hechos de violencia en Venezuela.» *Organización de los Estados Americanos*. 16 de Abril de 2013. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-141/13 (último acceso: 4 de Junho de 2016).

Kiai, Maina. *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights including the right to development. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, Maina Kiai, United Nations, 2013.

La Nación. «Congreso recibe plan de amnistía para presos en Venezuela.» *La Nación*. 12 de janeiro de 2016. http://www.nacion.com/mundo/latinoamerica/Congreso-recibe-amnistia--presos-Venezuela_0_1536046383.html (último acceso: 14 de janeiro de 2016).

—. «Jornada laboral de dos días en Venezuela seguirá por dos semanas más.» *La Nación*. 9 de Maio de 2016. http://www.lanacion.com.py/2016/05/09/jornada-laboral-de-dos-dias-en-ve-

nezuela-seguira-por-dos-semanas-mas/ (último acceso: 9 de Maio de 2016).

La Patilla. «En 2014 se registraron 9.286 protestas, cifra inédita en Venezuela.» *La Patilla*. 19 de Janeiro de 2015. http://www.lapatilla.com/site/2015/01/19/en-2014-se-registraron--9-286-protestas-cifra-inedita-en-venezuela/ (último acceso: 7 de Maio de 2016).

—. «La ONU pide a gobierno de Maduro enjuiciar a responsables de muertes en protestas.» *La Patilla*. 14 de Fevereiro de 2014. http://www.lapatilla.com/site/2014/02/14/comision-ddhh--de-onu-pide-a-venezuela-investigar-la-muerte-de-manifestantes/ (último acceso: 7 de Junho de 2016).

—. «Unasur califica de "decepcionante" renovación medidas de EEUU hacia Venezuela.» *La Patilla*. 4 de Março de 2016. http://www.lapatilla.com/site/2016/03/04/unasur-califica-de--decepcionante-renovacion-medidas-de-eeuu-hacia-venezuela/ (último acceso: 7 de Junho de 2016).

La Prensa Gráfica. «Semana laboral de 2 días en Venezuela por crisis eléctrica - See more at: http://www.laprensagrafica.com/2016/04/27/semana-laboral-de-2-dias-en-venezuela--por-crisis-electrica#sthash.Bjqevhb1.dpuf.» *La Prensa Gráfica*. 27 de Abril de 2016. Semana laboral de 2 días en Venezuela por crisis eléctrica - See more at: http://www.laprensagrafica.com/2016/04/27/semana-laboral-de-2-dias-en-venezuela-por-crisis-electrica#sthash.Bjqevhb1.dpuf (último acceso: 9 de Maio de 2016).

La Tercera. «Tensión diplomática entre Chile y Venezuela se intensifica por periodista detenido.» *La Tercera*. 13 de Setembro de 2016. http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/09/674-696502-9-tension-diplomatica-entre-chile-y-venezuela-se-intensifica-por--periodista.shtml (último acceso: 22 de Setembro de 2016).

Lafuente, Javier. «Venezuela dá as costas ao chavismo.» *El País*. 8 de dezembro de 2015. http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/07/internacional/1449454340_373673.html (último acceso: 14 de janeiro de 2016).

Larrechea, Enrique Martínez. «La política exterior del Uruguay en transición: la dimensión sudamericana.» *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo, s.f. 149-160.

Lima, Rafael Teixeira de. «As Missões Sociais na Venezuela de Hugo Chávez e os desafios de Nicolás Maduro no campo social.» *Repositório Digital UFSC*, 2015.

López, Edgar. «Autorizan uso de armas mortales contra protestas.» *El Nacional*. 28 de Janeiro de 2015. http://www.el-nacional.com/politica/Autorizan-uso-armas-mortales-protestas_0_564543734.html (último acceso: 8 de Maio de 2016).

Lopez, Virginia. «Venezuela food shortages: 'No one can explain why a rich country has no food'.» *The Guardian*. 26 de Setembro de 2013. http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/sep/26/venezuela-food-shortages-rich-country-cia (último acceso: 5 de Maio de 2016).

Lozano, Daniel. «Venezuela tendrá cortes de luz cuatro horas por día.» *La Nación*. 22 de Abril de 2016. http://www.lanacion.com.ar/1891586-venezuela-tendra-cortes-de-luz-cuatro-horas--por-dia (último acceso: 9 de Maio de 2016).

Mason, Jeff, y Roberta Rampton. «U.S. declares Venezuela a national security threat, sanctions top officials.» *Reuters*. 9 de Março de 2015. http://www.reuters.com/article/us-usa-venezuela-idUSKBN0M51NS20150309 (último acceso: 8 de Junho de 2016).

Méndez, Juan E. *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights including the right to development*. Report of the Special Rapporteur on

torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, United Nations, 2013.

Meza, Alfredo. «La oposición de Venezuela carga contra la mediación de Unasur.» *El País*. 7 de Março de 2015. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/07/actualidad/1425703663_569907.html (último acceso: 7 de Junho de 2016).

Monaldi, Francisco. *THE IMPACT OF THE DECLINE IN OIL PRICES ON THE ECONOMICS, POLITICS AND OIL INDUSTRY OF VENEZUELA*. Center on Global Energy Policy, Nova York: Columbia University, 2015.

Nay, Irving Delgado. «Panamá firma comunicado sobre situación de Venezuela y Carta Democrática.» *El Siglo*. 16 de Junho de 2016. http://elsiglo.com/panama/panama-firma-comunicado-sobre-situacion-venezuela-carta-democratica/23946051 (último acceso: 22 de Setembro de 2016).

Neuman, William. «With Venezuelan Food Shortages, Some Blame Price Controls.» *The New York Times*. 20 de Abril de 2012. http://www.nytimes.com/2012/04/21/world/americas/venezuela-faces-shortages-in-grocery-staples.html (último acceso: 05 de Maio de 2016).

Neves, Rômulo Figueira. C*ultura Política e Elementos de Análise da Política Venezuelana*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2010.

O Globo. «Venezuela país de quatro taxas de câmbio.» *O Globo*. 26 de fevereiro de 2014. http://oglobo.globo.com/mundo/venezuela-pais-das-quatro-taxas-de-cambio-11715476 (último acceso: 30 de janeiro de 2016).

O Observador. «Venezuela: três deputados da oposição suspensos pedem para abandonar parlamento.» *O Observador*. 13 de janeiro de 2016. http://observador.pt/2016/01/13/venezuela-tres-deputados-da-oposicao-suspensos-pedem-abandonar-parlamento/ (último acceso: 14 de janeiro de 2016).

OEA. «CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos.» *Organização dos Estados Americanos*. 12 de Setembro de 2012. http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/117.asp (último acceso: 7 de Junho de 2016).

—. «Consejo Permanente aprueba declaración sobre situación en Venezuela.» *Organizacións de los Estados Americanos*. 1 de Junho de 2016. http://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-19675 (último acceso: 5 de Junho de 2016).

—. «Consideraciones para la invocación de la Carta Democrática Interamericana (CDI).» *Organización de los Estados Americanos*. 5 de Maio de 2016. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-009/16 (último acceso: 8 de Junho de 2016).

—. «Convocatorias.» *Organización de los Estados Americanos*. 2016. http://www.oas.org/es/council/CP/documentation/agendas/ (último acceso: 10 de Maio de 2016).

—. «Ministra de Relaciones Exteriores de Venezuela visita Consejo permanente de la OEA.» *Organización de los Estados Americanos*. 5 de Maio de 2016. http://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-19530 (último acceso: 8 de Junho de 2016).

—. «Secretario General de la OEA designa enviado especial en su representación, para viajar a Venezuela.» *Organización de los Estados Americanos*. 11 de Abril de 2013. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-135/13 (último acceso: 9 de Junho de 2016).

—. «Secretario General de la OEA reitera respaldo a la auditoría de votos en Venezuela.»

Organizacións de los Estados Americanos. 19 de Abril de 2013. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-147/13 (último acceso: 4 de Junho de 2016).

—. «Sobre o Conselho Permanente.» *Organização dos Estados Americanos*. 2016. http://www.oas.org/pt/council/about.asp (último acceso: 10 de Junho de 2016).

—. «SOLIDARIDAD Y RESPALDO A LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA, AL DIÁLOGO Y A LA PAZ EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.» *Organización de los Estados Americanos*. 7 de Março de 2014. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-084/14 (último acceso: 4 de Junho de 2016).

Pardo, Daniel. «Emergencia económica en Venezuela: ¿qué propone la oposición para resolver la crisis?» *BBC*. 22 de janeiro de 2016. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160122_venezuela_emergencia_oposicion_economia_dp (último acceso: 26 de janeiro de 2016).

Peregil, Francisco. «Aumenta la confrontación política ante las elecciones del 14 de abril en Venezuela.» *El País*. 9 de Março de 2013. http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/09/actualidad/1362861696_441965.html (último acceso: 24 de Abril de 2016).

Poder Electoral. «Divulgación Presidenciales 2013.» *Consejo Nacional Eleitoral*. 14 de Abril de 2013. http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html (último acceso: 30 de Abril de 2016).

Primera, Maye. «Hugo Chávez nombra sucesor: "Elijan a Nicolás Maduro como presidente".» *El País*. 9 de Dezembro de 2012. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/09/actualidad/1355022539_272029.html (último acceso: 24 de Abril de 2016).

República Bolivariana de Venezuela. «Instituto Nacional de Estadística: Económicos.» *Instituto Nacional de Estadística*. 2016. http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=section&id=5&Itemid=5 (último acceso: 30 de Abril de 2016).

Rosati, Andrew. «With Chavez Absent, Venezuelan Government Fails to Solve Food Shortages.» *ABC News*. 28 de Janeiro de 2012. http://abcnews.go.com/ABC_Univision/ABC_Univision/chavez-absent-venezuelan-government-fails-solve-food-shortages/story?id=18336835 (último acceso: 5 de Maio de 2016).

RT. «Maduro: Denuncio a la Agencia France Press (AFP) porque está a la cabeza de la manipulación.» *RT*. 14 de Feveiro de 2014. https://actualidad.rt.com/actualidad/view/119859-maduro-denuncio-afp-cabeza-manipulacion-protestas (último acceso: 7 de Maio de 2016).

Saiz, Eva. «La Casa Blanca pide que se investigue la violencia en Venezuela.» *El País*. 18 de Fevereiro de 2014. http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/18/actualidad/1392752841_324492.html (último acceso: 7 de Maio de 2016).

Scharfenberg, Ewald. «Leopoldo López convoca una marcha para entregarse a la justicia.» *El País*. 17 de Fevereiro de 2014. http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/17/actualidad/1392608686_909683.html (último acceso: 8 de Maio de 2016).

—. «Maduro corta el transporte en los feudos opositores de Caracas.» *El País*. 15 de Fevereiro de 2014. http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/15/actualidad/1392491794_573065.html (último acceso: 7 de Maio de 2016).

Secretaria do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA. *IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios*. Buenos Aires, 2011.

Sekaggya, Margaret. *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*. Report of the Special Rappor-

teur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya, United Nations, 2013.

Souza, Romina Batista De Lucena De; Souza, Nali De Jesus De; e Florissi, Stefano. "A Indústria Petrolífera Na Visão Da Nova Economia Institucional: O Caso Da Petróleos De Venezuela (PDVSA)." Revista De Economia 34, no. 1 (2008).

Sputnik News. «Assembleia Nacional venezuelana vive clima de guerra.» *Sputnik News*. 12 de janeiro de 2016. http://br.sputniknews.com/mundo/20160112/3277429/assembleia-nacional-venezuelana-guerra.html (último acceso: 14 de janeiro de 2016).

TeleSur. «Cuatro puntos claves para la paz en Venezuela.» *TeleSur*. 27 de Fevereiro de 2014. http://www.telesurtv.net/news/Cuatro-puntos-claves-para-la-paz-en-Venezuela-20140227-0054.html (último acceso: 8 de Maio de 2016).

—. «Esto es lo que pasa con el desabastecimiento en Venezuela.» *TeleSur*. 19 de Janeiro de 2015. http://www.telesurtv.net/analisis/Esto-es-lo-que-pasa-con-el-desabastecimiento-en--Venezuela-20150115-0062.html (último acceso: 6 de Maio de 2016).

—. «Rige nuevo huso horario en Venezuela para ahorrar energía.» *TeleSur*. 1 de Maio de 2016. http://www.telesurtv.net/news/Rige-nuevo-huso-horario-en-Venezuela-para-ahorrar-energia-20160501-0001.html (último acceso: 9 de Maio de 2016).

—. «Venezuela incauta 70 toneladas de alimentos en frontera con Colombia.» *TeleSur*. 29 de Agosto de 2015. http://www.telesurtv.net/news/Venezuela-incauta-70-toneladas-de-alimentos-en-frontera-con-Colombia-20150829-0012.html (último acceso: 6 de Maio de 2016).

Terra, Marina. «Capriles convoca marchas após CNE anunciar proclamação de Maduro como presidente.» *Opera Mundi*. 15 de Abril de 2013. http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/28377/capriles+convoca+marchas+apos+cne+anunciar+proclamacao+de+maduro+-como+presidente.shtml (último acceso: 25 de Abril de 2016).

—. «Na posse, Maduro acena à unidade nacional: "estou disposto a conversar até com o diabo".» *Opera Mundi*. 19 de Abril de 2013. http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/28462/na+posse+maduro+acena+a+unidade+nacional+estou+disposto+a+conversar+ate+-com+o+diabo.shtml (último acceso: 25 de Abril de 2016).

The Carter Center. «Inicio de las Actividades del Calendario Pre-Electoral en un Clima de Recrudecimiento de la Polarizacion Politica.» 2015.

The Carter Center. «Presidential Elections in Venezuela.» Preliminary Report, Atlanta, 2013.

The Carter Center. «Study Mission of The Carter Center 2013 Presidential Elections in Venezuela.» Election Final Report, Atlanta, 2013.

—. *The Carter Center: about us*. s.f. http://www.cartercenter.org/index.html (último acceso: 25 de Abril de 2016).

The Economist. «Beside the point: The real questions about Maduro's victory have not been answered.» *The Economist*. 15 de Junho de 2013. http://www.economist.com/news/americas/21579458-real-questions-about-maduros-victory-have-not-been-answered-beside-point (último acceso: 24 de Abril de 2016).

—. «Venezuela: a nation in a state.» *The Economist*. 18 de Fevereiro de 2016. http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/02/graphics-political-and-economic-guide-venezuela (último acceso: 5 de Maio de 2016).

UNASUR. «COMUNICADO DE LA SECRETARIA GENERAL DE UNASUR.» *UNASUR*. 7 de Junho de 2016. http://www.unasursg.org/es/node/788 (último acceso: 10 de Junho de

2016).

United Nations. «The Human Rights Committee considers the report of Venezuela, discusses methods of work - See more at: http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=16175#sthash.vPWJ3PSi.dpuf.» *United Nations Human Rights Office of the High Comissioner*. 30 de Junho de 2015. http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=16175 (último acceso: 7 de Junho de 2016).

—. «Venezuelan Government and opposition should address challenges through dialogue – Ban.» *UN News Centre*. 21 de Maio de 2016. http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54005#.V1n_fojR_IU (último acceso: 10 de Junho de 2016).

UOL. «Por decreto, governo venezuelano prorroga estado de emergência econômica.» *UOL Economia*. 14 de Março de 2016. http://economia.uol.com.br/noticias/efe/2016/03/14/por-decreto-governo-venezuelano-prorroga-estado-de-emergencia-economica.htm (último acceso: 9 de Maio de 2016).

Uruguay. «Declaración de los Cancilleres de Uruguay, Chile y Argentina sobre el referendo venezolano.» *Ministério de Relaciones Exteriores - República Oriental del Uruguay*. 11 de Junho de 2016. http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-comunicados-prensa,O,es,0,PAG;CONC;487;4;D;declaracion-de-los-cancilleres-de-uruguay-chile-y-argentina-sobre-el-referendo-venezolano;1;PAG; (último acceso: 22 de Setembro de 2016).

Venezuela. «Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores.» *Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores*. 2016. http://www.mre.gov.ve/ (último acceso: 25 de Setembro de 2016).

Wattles, Jackie, y Patrick Gillespie. «El precio de la gasolina en Venezuela aumentó 6.000%... pero sigue siendo la más barata del mundo.» *CNN*. 18 de Fevereiro de 2016. http://cnnespanol.cnn.com/2016/02/18/el-precio-de-la-gasolina-en-venezuela-aumento-6-000-pero-sigue-siendo-la-mas-barata-del-mundo/ (último acceso: 6 de Maio de 2016).

World Bank. «Latin America Faces Policy Dilemmas Post Boom.» *World Bank*. 12 de Abril de 2016. http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/04/12/latin-america-faces-policy-dilemmas-post-boom (último acceso: 30 de Abril de 2016).

—. World Bank Data. s.f. http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=VEN&series=&period= (último acceso: 03 de Maio de 2016).

World Bank. «World Economic Outlook.» World Economic and Financial Surveys, 2016.



UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL

ufrgsmun 2016

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.551-597

PEACE OPERATIONS AND STATEBUILDING IN POST-CONFLICT SITUATIONS

Diego Luís Bortoli [1]
João Vitor Corrêa Nogueira [2]

ABSTRACT

This study guide intends to provide an analysis of the role of United Nations (UN) peace operations in stabilizing war-torn states. Firstly, a Historical Background shall describe the developments in the notions of power and sovereignty, as well as the initiatives from the international community that culminated in the creation of the UN system. Following, the Statement of the Issue will provide an evolutionary record of UN peace operations — demonstrating the expansion of their scope from mere monitoring to peace enforcing and state-like functions— and present their main aspects and current pleas for reform. It will also explain the concepts of peacebuilding and statebuilding, exposing the qualities and problems of the strategies being adopted. The Previous International Action section shall list documents produced in the UN framework to address multiple issues regarding peace operations. The Bloc Positions will introduce the member states' perspectives and expectations of UN-led peace processes. Finally, six Questions to Ponder are raised in order to guide the debate.

1 Diego is a 2rd year student of International Relations at UFRGS.
2 João Vitor is a 2nd year student of International Relations at UFRGS.

1 HISTORICAL BACKGROUND

1.1. THE WESTPHALIAN AND VIENNA SYSTEMS AND THE CONCEPT OF SOVEREIGNTY

Sovereignty can be understood as the most fundamental institution of international relations. It is a Western concept adopted after the Thirty Years War in order to ensure religious freedom among nations and non-interference in domestic matters. Between 1618 and 1648, Europe lost one quarter of its population in the conflict, and there was no great power capable of imposing its will at the peace negations. The several conferences that took place after the Thirty Years War brought as a result an organized European system based in sovereignty. It would be propagated to the rest of the world as part of the continent's exportation of values and beliefs during colonialism and imperialism. In Westphalia, diplomats were not looking for a universal concept applicable to every nation. Rather, they were trying to ensure peace through practical means (Kissinger 2014).

The Peace of Westphalia revolutionized international politics, putting aside religion and assuming the existence of independent and sovereign states in an anarchical world. Seeking for balance becomes the main premise for international politics with the absence of a hegemon capable of imposing its will. The sovereign state is not subject to any higher political authority. In this view, international law was not higher above states. Instead, it was an arrangement built to regulate their mutual relations. The legitimacy of interests conducted diplomacy as the main channel to facilitate the relations set among sovereign states. As consequence, the concept of balance of power became the primary guideline for states in order to ensure the stability and peacefulness in the international system (Jackson 2007).

Although sovereignty appeared as a way to ensure religious freedom to states — but not necessarily to people—, it continued to emanate from religious symbols. The king was rightful by blood to rule and there was not a national identity in the modern sense. It was only through the 18th and 19th centuries that nationalism appeared as understood nowadays. The French Revolution introduced the concept of popular sovereignty, according to which the will of people legitimate the state as a national entity. The Westphalian System was based in a dynastic order, and when Napoleon took advantage from the weak states of Central Europe, he not only chal-

lenged the balance of power but also the foundation of the European international system. As a result of the destruction of balance of power, the Congress of Vienna was organized seeking to restore the previous status quo (Jackson 2007).

The Congress of Vienna was the overture of the era of great powers' assemblies. Its reactionary will restored the Bourbons in France and determined one more time the balance of powers as the way to ensure peace and stability. Although conservative, with monarchies trying to cease the revolutionary spirit, the Congress of Vienna innovated with the implementation of the Holy Alliance to preserve domestic order; of the Quadruple Alliance to preserve territorial integrity; and of the so-called "European concert", which brought statesmen from the alliances to negotiation in order to define common goals and to respond to diplomatic crisis. Henry Kissinger understands the Congress as a precursor to the United Nations Security Council (UNSC), as

> [i]ts conferences were involved with a number of crises, trying to set a common course: the revolutions in Naples in 1820 and in Spain in 1820–23 (respectively suffocated by the Holy Alliance and France), and the Greek revolution and the independence war in that country of 1821–32 (which ended up receiving the support of Britain, France and Russia). The Powers Concert did not provide for unanimity in perspective; but in each case a potentially explosive crisis was resolved without the outbreak of a war between the great powers (Kissinger 2014, 52).

1.2. THE LEAGUE OF NATIONS

The First World War caused more casualties than all wars since the French Revolution combined. The numbers range, but it is possible to say that approximately eight million soldiers and nine million civilians were killed in the conflict, regardless of the Spanish flu's six million victims (Visentini 2014). It affected the entire world economically and politically. Its consequences were felt to a greater or lesser extent by all countries. Although ground military operations did not occur intensively beyond European borders —with the exception of the Middle East—, naval battles included the Falkland Islands and the Pacific as a whole (Hobsbawm 2015). The war ended with German troops retreating to Berlin and surrendering to the allies. A sense of betrayal took place, as the Allied nations gathered at the

Paris Peace Conference in 1919 to decide the future of Germany and its allies with no capitulation. The country was excluded from the system and was not considered equally sovereign to other European states.

The League of Nations was, then, founded. It was based on the ideas presented by the President of the United States, Woodrow Wilson, and on pacifist concepts that prevailed on both sides of the Atlantic, given the bloodshed of war and its destruction. The League was the first international organization with the specific objective of maintaining peace through legal mechanisms. Anglo-Saxon and French proposals for the League's formulation were opposed and represented different perceptions of peace. The French military conception of the organization was result of the fear of another Germany's aggression, and was translated into support of the new rising states in Eastern Europe as a way to destabilize the country. The British, in turn, defended an organization based on the principle of good faith and good will of member states, as a military approach was not beneficial to the country —the colonial and economic disputes prevented the United Kingdom to engage in continental Europe issues (Seitenfus 2008). Different understandings on the role of the international organization represent a debate that goes beyond the League time, as the United Nations currently debates how it should engage in its objectives.

The League innovated with new mechanisms, having a Security Council, a General Assembly and a Secretariat as the main bodies, a structure that would inspire the United Nations years later. Although the League advocated peaceful solution of controversies and arbitration as its main ways to act, article 15 of its Charter established the right to take action to maintain law and justice when members considered necessary and in occasions it could not have unanimity in a dispute settlement (Seitenfus 2008). Not only the domestic dispute in the United States prevented its participation in the League, but also the principles set by Woodrow Wilson were distorted, creating a much different body than imagined.

> The League was, after all, established to maintain world peace, and spectacularly failed to do so. Although the League Council mediated some minor territorial disputes in the early 1920s and succeeded in bringing Germany into the organization in 1926, when it was confronted with great-power expansionism in Manchuria and Ethiopia, its time-consuming and wordy deliberations drove the aggressor states out of the League, but not out of the invaded

territory (Pedersen 2007, 1093).

One of the most controversial bodies of the League was the Mandates System, which was created to provide administration to territories incapable of self-governing. This mechanism was implemented by the United Kingdom and France to acquire the German and Ottoman possessions in Africa, the Middle East and the Pacific. The Mandates System was in reality a way to perpetuate colonialism, as the administration of those territories meant colonial ruling. There were promises to hold popular consultations in mandated territories and to preserve the self-determination at least in the long term, but, as the American Senate rejected the Peace Treaty and the League, there was nothing left to ensure the application of such ideas. The Mandates System provided an afterlife to imperialism, recognizing its necessity to a certain level. It also was supposed to render imperial rule more humane and legitimate. The populations subject to it took the new mechanism as a betrayal from those who promised self-determination. For liberal internationalists, it was a mechanism to spread common norms and the "open door" policy. Furthermore, for victorious imperial powers, it was a way to legitimate the territorial settlement agreed upon in 1919 (Pedersen 2015).

1.3. THE UNITED NATIONS SYSTEM

1.3.1. WORLD WAR II OUTCOMES AND THE FOUNDATION OF THE UNITED NATIONS

The Second World War represented the rematch from the countries defeated in World War I, whose degrading economic and social situations paved the way for the rise of extremism. Studies range, but most show that 50 to 80 million people died in the years of war. The conflict involved more fighters and caused more destruction than the previous one, as well as led to a very different and more articulate peace process. The United Nations concept would be made official at the United Nations Declaration of 1 January 1942, exhibiting the concern of the United States and allies to ensure peace in the aftermath of conflict (UN 2016a). The idea was to bring unity to the coalition that was fighting the Axis forces.

Founded in 1945 at the San Francisco Conference, even before the end of war in Asia, the United Nations (UN) aimed to prevent a new war and to establish a system that would benefit the winning countries (UN 2016b).

The General Assembly and the Security Council (UNSC) were then created, having different meanings and objectives. The first would represent all member states in a representative forum, while the second would reflect the uneven way in which power was distributed around the world (Seitenfus 2008). Chapters VI and VII of the UN Charter refer to international security issues, and article 42 ensures the Security Council's right to take action through air, sea and land forces to maintain or restore international peace and security. Although such a UN army does not exist, the UNSC permanent members can control UN operations through the Military Staff Committee —which is specified in articles 45, 46 and 47 (MacQueen 2006).

1.3.2. THE TRUSTEESHIP COUNCIL

The Trusteeship Council was created as one of the main bodies of the United Nations, having the five permanent members of the Council as its members. It suspended its operations in 1994, when the last trust territory, Palau, gained independence. In the same year, a resolution was adopted dropping its responsibility to meet annually (UN 2016c). The Trusteeship Council adapted the Mandates System to seek independence and self-governance, inheriting almost the same territories from the League's administration. The Trusteeship Council did not represent a main issue inside the UN when compared to the role of mandate in the League. Notwithstanding, the mechanism of policing by multinational forces, which first took place in Schleswig, inspired the concept of peacekeeping after the Second World War (MacQueen 2006).

The idea of trusteeship replaced that of mandates, indicating that the UN was more committed than the League of Nations to addressing the issue of colonization. Unlike the League, the United Nations had potential to fight colonialism, as both the Soviet Union and the United States rejected it whenever it did not regard strategic locations. The trusteeship, however, could not last forever, and the General Assembly, by bringing voice to non-colonial powers, had an important role in advocating against any form of colonization (Mazower 2008).

2. STATEMENT OF THE ISSUE

2.1. THE EVOLUTION OF UN PEACE OPERATIONS

During the Cold War, rivalry between the two most prominent mem-

bers of the UNSC, the United States and the Soviet Union, prevented the organ from operating the complex collective security system that was idealized as the major mechanism for maintaining peace in the UN framework. Facing such an adversity, and in response to the emerging conflicts, a series of missions was conceived with the intent to mediate these strives, through the deployment of multinational forces composed of civilians and/or militaries in the conflict terrain. Such missions, approved in an ad hoc basis without the necessity of commitment and support of all member states, were named "peacekeeping operations" and their agents, "peacekeepers" or "blue helmets" (Bigatão 2014).

2.1.1 THE COLD WAR ERA

The UNSC was marginalized and its activities were mitigated by the Cold War. With two blocs heavily divided and backed up by the veto power —whose frequent use resulted from the superpower confrontation—, key challenges to international peace and security were managed entirely or largely beyond the UN (Malone 2007).

The Council was, however, able to perform functions in monitoring and peacekeeping. The traditional peace operations were inaugurated in the 1950s, designed to respond to interstate crisis by stationing unarmed or lightly armed UN forces between hostile parties to monitor a truce, troop withdrawal or buffer zone while political negotiations went forward (Doyle and Sambanis 2007). The first UN Emergency Force (UNEF I), deployed in Egypt in October 1956 to maintain a truce between the Egyptian Army and Israel, UK and France during the Suez Canal Crisis, initiated this era (Malone 2007). In the occasion of the creation of UNEF I, Secretary-General Dag Hammarskjöld articulated the key principles of peacekeeping: consent of the conflicting parties, impartiality and minimum use of force, restricted to the self-defense of peacekeepers[3]. He also suggested to ground peacekeeping operations in an imaginary "Chapter VI and a half" of the UN Charter. This chapter would advocate the conjunction of Chapter VI's peace settlement of disputes (negotiation, mediation, conciliation, and arbitration) and Chapter VII's peace enforcement (which foresees provisional measures to prevent the escalation of a threat to international peace and

3 The "holy trinity" of traditional peacekeeping, as it became known, generally relies on the principles complementing each other: impartiality implied that the UN would not take sides in the dispute and was a precondition for acquiring the consent of all the parties. Enjoying the consent of all factions in turn rendered it easier for peacekeepers not to use force except in self-defense (Liu 1992).

security) (Bigatão 2014).

Until 1987, the UN authorized 14 peace operations, most of them with mandates that followed the principles established by Dag Hammarskjöld. The prevalence of such principles, nevertheless, assumes the compliance of three conditions: (a) the belligerents must be states, or, at least, organizations, making it possible to identify the actors in order to guarantee the truce; (b) the combatant units are hierarchically organized (i.e. professional armies); and (c) the belligerents are willing to negotiate a peace accord. Otherwise, it may be difficult to respect the principles of minimal use of force and impartiality (Bigatão 2014, 16).

The dawn of the 1990s came to impose substantial changes in the nature of the conflicts addressed by the UN. The so-called "new wars" were predominantly forged inside a single state and characterized by the introduction of new actors —rebel groups and other non-state actors—, the absence of defined battlefields, and the unclear difference between combatants and non-combatants —the latter becoming targets of generalized violence (Kaldor 2001, Bigatão 2014). These shifts led to major consequences to the way the UN managed conflicts, partially eroding the principles of traditional peacekeeping.

2.1.2 THE POST-COLD WAR ERA

The end of the Cold War, and the subsequent sharp drop in the use of veto, led to the UNSC disposition to tackle more numerous and diverse conflicts than it had been able to (Malone 2007). It had to confront hostilities of a much more complex nature than the interstate disputes with which it had greater experience. The rash of wars within newly independent states, particularly in the African continent, often had a religious or ethnic character and involved unusual violence and cruelty, leading to serious humanitarian crises (UN 1995). International efforts to appease and resolve these conflicts required complex mandates, more ambitious than the ones the modalities of traditional peacekeeping were designed to meet (Weiss, et al. 2007).

2.1.2.1 THE RISE OF MULTIDIMENSIONAL PEACEKEEPING

The mitigation of the East-West confrontations, the changes in the nature of conflict, and the diffusion of the universal values of democracy and respect for human rights strengthened the UN's involvement in conflict resolution and peace processes in the period (Fontoura 2005). Between 1987

and 1994, the Council quadrupled the number of resolutions approved, tripled the peace operations authorized, and multiplied by seven the number of economic sanctions it imposed per year (UN 1995).

Facing a scenario of change and renewed expectation, Secretary-General Boutros Boutros-Ghali outlined in the 1992 document An Agenda for Peace five interconnected roles that he hoped the UN would play. The Agenda combines instruments of war-like enforcement and peace-like negotiation that had been evolving separately, and fills in a conceptual gap that had been marking peace operations so far (UN 1992, Doyle and Sambanis 2007).

> • Preventive diplomacy, undertaken in order "to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur." Involving confidence-building measures, fact-finding, early warning and possibly "preventive deployment" of UN authorized forces, preventive diplomacy seeks to reduce the danger of violence and increase the prospects of peaceful settlement.
> • Peace enforcement, authorized to act with or without the consent of the parties in order to ensure compliance with a cease-fire mandated by the Security Council acting under the authority of Chapter VII of the UN Charter, these military forces are composed of heavily armed national forces operating under the direction of the Secretary-General.
> • Peacemaking, designed "to bring hostile parties to agreement" through peaceful means such as those found in Chapter VI of the UN Charter. Drawing upon judicial settlement, mediation, and other forms of negotiation, UN peacemaking initiatives would seek to persuade parties to arrive at a peaceful settlement of their differences.
> • Peacekeeping, established to deploy a "United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned," as a confidence-building measure to monitor a truce between the parties while diplomats strive to negotiate a comprehensive peace or officials to implement an agreed peace.
> • Post-conflict reconstruction, organized to foster economic and social cooperation with the purpose of building confidence among previously warring parties, developing the social, political, and economic infrastructure to prevent future violence, and laying the

> foundations for a durable peace
> (Doyle and Sambanis 2006, 10–11).

In the light of Boutros-Ghali's Agenda, important structural departmental reforms took place in 1992 and remain in place today. The most pertinent initiative may be considered the creation of the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) and the Department of Political Affairs (DPA). The DPKO was intended to focus on the planning, deployment and implementation of peacekeeping operations. The DPA, in turn, was granted authority to supervise the plethora of peace activities that the UN began to perform in the early 1990s (Al-Qaq 2009). Such activities would include: the validation and organization of electoral processes, the negotiations and diplomacy of UN Special Representatives with contracting parties and the international community, the pursuit of human rights provisions, and all other features of peace operations directly related to domestic governance (Al-Qaq 2009, 57).

Over the 1990s, the Council authorized 35 new peace operations in 26 different territories. The mandates, despite preserving the holy trinity of principles, were increasingly complex and detailed, acquiring political, military and humanitarian tasks —a much more intrusive role than traditional peacekeeping, which encompassed peacebuilding and statebuilding elements (Paris 2007). In some of these "multidimensional" peace operations, as diverse as those in Namibia (UNTAG), El Salvador (ONUSAL), Cambodia (UNTAC), Mozambique (ONUMOZ), and Eastern Slavonia (UNTAES), the UN had a commendable record of success in helping settle conflicts. Its role was four-fold: it served as a peacemaker facilitating a peace treaty between the parties; as a peacekeeper monitoring the demobilization of military forces, resettling refugees, and supervising transitional civilian authorities; as a peacebuilder supporting the interim administration of some countries, monitoring and in some cases organizing the implementation of human rights, democratic elections, and economic rehabilitation; and in a quite limited way as peace enforcer when the agreements came unstuck (Doyle and Sambanis 2006, 327). For this reason, the UN gradually abandoned the restrictions of staying out of the domestic politics of their host states (Paris 2007).

By virtue of the deployment of multidimensional peace operations in areas where militias, gangs and spoilers[4] were active and where there was neither peace to keep nor willing from the parties to negotiate peace,

the UN started to adopt more robust positions regarding the use of force (Faganello 2013). The UNSC frequently updated the mandates of a single mission seeking to adequate in a reactive way to the conditions of the conflicts (Pugh 2007). By authorizing peacekeepers to use all necessary means in order to deter attempts to undermine the political processes, to protect civilians from imminent threats, and to assist local authorities in the maintenance of law and order, it transformed a considerable number of non-coercive multidimensional operations into peace-enforcing ones, backed by Chapter VII of the Charter and sometimes —as in the case of Somalia— by the involvement of national forces of great powers experienced with the application of coercive measures (UN 2008, Bigatão 2014). The interpretation orientating most Chapter VII-backed UN actions, namely in Somalia, in Bosnia, and in Rwanda, was that "(…) even though the use of force is authorized under Chapter VII of the Charter, the United Nations remains neutral and impartial between the warring parties, without a mandate to stop the aggressor (if one can be identified) or impose a cessation of hostilities" (UN 1995, 5).

Indeed, peace enforcement actions were restricted to three situations: (a) guaranteeing humanitarian aid provision; (b) protecting UN personnel; and (c) deterring intrusions against the protected areas under UN responsibility, created specifically in Yugoslavia for the protection of civilians. Such limitations to the use of force, however, brought discredit on the UN's activities. In the most tragic scenarios, peacekeepers watched the massacre of millions of people, holding neither an adequate mandate nor instruments to take proper action[5] (Bigatão 2014, 29). These events exhibited the UN's inability to deal with the so-called new civil wars. The peace operations deployed to address conflicts as in Rwanda (1993) and Bosnia (1995) were dismissed by many observers in the late 1990s as far too risky once, in addition to other complications, peacekeepers were being attacked and killed (Pugh 2007).

2.1.2.2 THE SHIFTS OF UN PEACEKEEPING IN THE 21ST CENTURY

4 "Spoilers" are "groups (including signatories) who renege on their commitments or otherwise seek to undermine a peace accord by violence" (UN 2000, 4).

5 The neutral multinational UN-led forces sent to Rwanda in October 1993, with a restricted mandate regarding the use of force, could not prevent the genocidal acts that murdered some 800,000 Tutsi and politically moderate Hutu between April and June 1994 (Power 2001). In Bosnia, Dutch peacekeepers witnessed the attacks to a key humanitarian corridor in Srebrenica that led to more than 7,500 casualties in June 1995 (MacQueen 2006).

The perceived failure of peace enforcement operations in Somalia and Bosnia in 1993–1994 and the tragedies in Rwanda had a paralyzing effect on all UN operations over the middle of the decade —although even in this relatively slow period three new missions were launched in Bosnia (1995), Eastern Slavonia (1995) and Guatemala (1995). By the late 1990s, demand for new operations increased again, with missions deployed in East Timor, Kosovo, Sierra Leone and the DR Congo in 1999 (Paris 2007). The crises in Kosovo and East Timor were a turning point, for the Council mandated UN civilian officials to administer the two territories, although no significant expansion of UN military operations took place. In Kosovo, NATO was responsible for deploying ground forces, while in East Timor an Australian-led force undertook the initial stabilization operation (although it eventually transferred responsibilities to UN troops). In Africa, instead, new peacekeeping missions deployed from 2000 onwards were responsible for re-establishing the UN's role as a credible military actor (Gowan 2013).

The first of these African missions was in Sierra Leone, where a small number of troops witnessed the offensive of rebel groups which ultimately prompted a British intervention to restore order in 2000. The episode led UN officials and diplomats to rethink the military dimension of peace operations. The Council then moved boldly its attitude towards the intensification of force for a range of purposes beyond self-defense, such as protection of civilians and maintenance of public security, in mandates that involved the extension of state authority (Johnstone 2011). The missions launched in Liberia (2003), Côte d'Ivoire (2004), and Burundi (2005) all had mandates that reflected such extension. Notwithstanding, the UN Mission in the DR Congo (MONUC) is considered the primary test of the UN's capability to provide military support to a weak state. Established in 1999 and initially a small monitoring mission, MONUC shifted to a more assertive military posture, granting its troops a peace-enforcing character as violence escalated in eastern Congo in early 2003 (Boshoff 2004). The UN also regained military capabilities outside the African continent: in Haiti, Brazilian forces under UN mandate countered gang actions in slums; in southern Lebanon, after the 2006 war between Israel and Hezbollah, the UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL) was authorized to take the necessary deployment of its forces in order to help the government exercise its authority over the territory (Gowan 2013).

The resurgence of UN military operations offered the background for improving and coordinating post-conflict peacebuilding initiatives, especially towards institution-building in the security and justice sectors

(Gowan 2013). One of the main concerns of the newly established peace operations was the management of electoral processes, which included presidential elections in Sierra Leone (2002), Liberia (2005), Burundi (2005), Haiti (2006), and the DR Congo (2006) (UN 2012). Although such processes had been run in relative success, they generally came to impose new political challenges to the UN, such as the action of rebel groups opposing the results of the polls or the deterioration of the relations between UN missions and local authorities. The UN then assumed that successful post-conflict elections were not per se capable of guaranteeing lasting peace and stability (Gowan 2013). The major outset in this regard was that of the DR Congo. In 2006, newly elected President Joseph Kabila became an increasingly difficult partner for the UN. He decisively launched brutal offensives against civilians in the east of the country, as part of a major plan to counter anti-government militias. In a morally complex enterprise, the UN provided logistical support to the poorly equipped Congolese Army. Conversely, the UNSC approved a "conditionality policy" for MONUC in 2009, according to which the mission should withdraw its support from units led by commanders that perpetrated human rights abuses (Reynaert 2011). In the UN Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI), civil unrest after elections at the end of 2010 led the Council to authorize both UNOCI and French troops to use force to protect civilians, standing up to elected President Gbagbo. Some governments, nevertheless —Burundi (2006), Eritrea (2008), and Chad (2010)—, eventually demanded that UN forces leave their territories (Gowan 2013).

Along with political flaws, the Council also had to face military challenges in this new flow of operations. The UN's response to crises in weak states through the expansion of military operations soon brought the risk of operational overstretch. The continuing rise of UN troops rendered it difficult to persuade contributing countries to provide military assets to guarantee that peace operations run smoothly. In 2005, for instance, the newly deployed operation in South Sudan faced lack of engineering support to build facilities and protection units (Gowan 2008). By 2008, MONUC was unable to keep a sufficient presence to deter militias. In Darfur, a joint AU-UN force (UNAMID), deployed in early 2008 to respond to the complexity of the conflict, soon had to face military defects and political problems —including initiatives of the Sudanese government to hamper UN efforts in the field (CIC 2012).

By the early 2010s, the UN again faced discredit. For this reason, there was an increasing appeal for UN civilian political missions as ligh-

ter alternatives to peacekeeping —UN Assistance Missions in Afghanistan (UNAMA) and in Iraq (UNAMI) are prominent examples[6] (CIC 2011). Many experts came to believe that the era of large-scale peace operations with statebuilding elements —such as MONUC, renamed MONUSCO in 2010— was coming to an end (Labuda 2015). This development, however, did not last long.

In a contradictory way, the reasons for discredit served to engender developments in the UN peacekeeping architecture. The introduction of targeted combat operations and the shift from defensive to offensive peacekeeping have been one of the most striking features of peace operations in recent years (Peter 2015). By 2013, the deteriorating situation in the DR Congo led the Council to expand the mandate of MONUSCO, by including a "Force Intervention Brigade" (FIB) in the mission structure, that would be "the first-ever 'offensive' combat force" in UN peacekeeping. The FIB was conceived in order to neutralize and disarm, in coalition with the Congolese Army, the Tutsi March 23 (M23) and other militias, such as the Democratic Forces for the Liberation of Rwanda (FDLR) and the Lord's Resistance Army (LRA), which take action in the eastern DR Congo (UN 2013). In the same year, the UNSC also established the UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA). Its mandate authorizes French troops conducting Operation Serval[7] to use all necessary means to intervene, with the support of MINUSMA when under imminent threat and by request of the Secretary-General (UNSC 2013). According to Peter (2015, 355), "[b]y associating MINUSMA with Operation Serval, the Security Council in essence authorized an intervention brigade, just not under the UN command". The UN Assistance Mission in Somalia (UNSOM), also established in 2013, has been an example of UN's support to regional organizations and states involved in counterterrorism. Its mandate foresees the association with the activities performed by the government and the African Union (AMISOM), designed to tackle the terrorist group Al-Shabaab (Peter 2015).

6 According to Ramos-Horta (2015, online), "peacekeeping and Special Political Missions are artificially separated, managed by two Departments [DPKO and DPA, respectively], leading to bureaucratic rivalry and infighting". In 2015, the High-Level Panel on UN Peace Operations proposed the fusion of these two core UN peace and security functions into a single "peace operations" concept under a new Deputy Secretary-General charged with the Department of Peace Operations (UN 2015).

7 Operation Serval was established in 2012 by request of the Malian interim government, aiming to oust Islamic militants in northern Mali (Peter 2015).

It is clear that the Council has been adopting a more intrusive attitude towards peace operations lately, although this may not correspond to its practice of enshrining in the missions' mandate the necessity of preserving the holy trinity of principles (Labuda 2015). Peacekeepers have been deployed to increasingly risk-prone areas, not only to monitor ceasefires and protect civilians, but also to protect states through statebuilding initiatives even before a peace agreement has been reached (Peter 2015). The next sections will focus on the current aspects of UN peace operations that have been under reform.

2.2 MAIN ASPECTS OF PEACE OPERATIONS AND PROSPECTS FOR REFORM

In 2015, the High-Level Independent Panel on UN Peace Operations (HIPPO) laid down recommendations for undertaking a reform of peace operations. It sets a range of core functions exercised by UN peacekeeping to date. It also calls for substantial changes in the Council's mandating, monitoring and support of missions, in an ambitious attempt to match UN responses to the actual challenges imposed to international peace and security (Security Council Report 2016).

2.2.1 CONFLICT PREVENTION

In the last two decades, UN peace operations have significantly contributed to the resolution and reduction of disputes worldwide. Notwithstanding, changes in conflict, related to violent extremism and the growing popular aspirations for change, have outpaced the ability of operations to respond (UN 2015a). In the light of such challenges, then, priority should be given to the prevention and mediation of armed conflict, addressing its root causes (Benkler and Pietz 2016). There must also be an early Council's engagement in crises, once it "may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute" (UN 2016b). One of the most realistic alternatives to foster prevention is a proper regular budget to the UN's mediation, preventive diplomacy and good offices capacities, having as forward platform the establishment of regional political offices (UN 2015a).

2.2.2. PROTECTION OF CIVILIANS

Civilians are the ones who most suffer from intrastate wars, as they often become direct targets of governments and rebel groups. In Resolu-

tion 1296 (2000), the Council noted that the targeting of civilians and the committing of widespread violations of international human rights and humanitarian law may threaten the maintenance of international peace and security, triggering UNSC action[8] (Security Council Report 2016). In this regard, UN peace operations have expanded their aims in order to include the protection of civilians, by deterring potential violence against them, committing leaders to observing the agreed rules, or even providing information through the frequent interaction of civilians (Bove and Ruggeri 2015). Yet, UN troops have been reluctant in using force to protect civilians from threats and, when doing so, only a small fraction of this population has been protected (von Einsiedel and Chandran 2015). The HIPPO, then, advocates the beneficial contribution of unarmed civilian protection and the interaction between the UN and the local community and NGOs in order to build a protective environment. Moreover, for missions with mandates intended to protect civilians, the Panel reiterates the necessity that the Council commits to closely monitoring and possibly adjusting such missions in order to deliver the expected protection (UN 2015a).

2.2.3. USE OF FORCE

According to the Panel, the UN is not entrusted to war-making, given its well-known capability limits and the risk of compromising the impartiality of its operations. Peace enforcement, rather, primarily lies on coalitions of willing states duly authorized by the Council. In this view, enforcing initiatives such as the Force Intervention Brigade in the Congo are temporary exceptions, and shall be applied with extreme caution (von Einsiedel and Chandran 2015). Indeed, the more robust the mission —as in the case of MONUSCO and MINUSMA—, the more are the challenges that rise from the alignment with one of the conflicting parties. Nonetheless, as part of the trinity of basic principles of peacekeeping, the non-use of force shall be interpreted flexibly, and should never be an excuse for failure to protect civilians and the mission mandate. In addition, the HIPPO suggests that the

8 Resolution 1296 contributed significantly to developing the concept of Responsibility to Protect (the so-called "R2P"). According to the 2005 World Summit Outcome Document, such concept implies that "[e]ach individual state has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. […] The international community should, as appropriate, encourage and help states to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability" (UN 2005, 138).

UN should not be engaged in any counterterrorist tasks ongoing forward, and that these should remain delegated to regional or ad hoc coalitions (Labuda 2015, Security Council Report 2016).

2.2.4. REGIONAL ARRANGEMENTS

The potential role of regional arrangements in maintaining international peace and security is foreseen in Chapter VIII of the UN Charter. This role has been increasingly advocated, as the UN has been arguably considered incapable of single-handedly addressing the peace and security threats of the twenty-first century (IPI 2015). The HIPPO recalls the importance of strengthening global-regional partnerships (UN 2015a). It also states that this is a growing reality in the African continent, as African regional economic communities (such as ECOWAS) and the African Union (AU) have developed their own approach towards regional peace and security (Security Council Report 2016). AU operations have, however, been largely dependent on bilateral and European Union support, rendering the AU's sustenance of its own operations a hard task. This ultimately led to premature transitions to the UN missions in Mali and the Central African Republic (IPI 2015). The Panel, then, suggests principles of cooperation in order to underpin and strengthen a strategic partnership between the UN and the AU: "consultative decision-making and common strategy; the division of labor based on respective comparative advantage; joint analysis, planning, monitoring and evaluation; integrated response to the conflict cycle, including prevention; and transparency, accountability and respect for international standards" (UN 2015a, 243).

2.2.5. HUMAN RIGHTS

Since the majority of post-Cold War conflicts are forged in a background of severe and systematic human rights violations, the UN must support the efforts to rectify past violations, as well as prevent further violations in the meantime (O'Neill 2016). The presence of human rights officers to monitor, investigate and report on the human rights situation has proved indispensable to every ongoing peace process (UN 2015a). The 2015 Panel reiterates, in particular, that the growing and alarming allegations of UN personnel committing sexual exploitation and abuse require a better accountability. For such, it reminds that the immunity to which UN staff is entitled is limitedly functional, and not intended to private acts. In addition, it calls for effective and adequately resourced programs for assisting victims

of gender-related violations (UN 2015a).

2.3. SUSTAINABLE PEACE: PEACEBUILDING AND STATE-BUILDING

The surge of the new century witnessed the intensification of the UN's current principal security activity: helping war-torn states to make the transition from civil violence to lasting peace, or post-conflict peacebuilding and statebuilding (Paris 2007). As a response to such commitment, the mandates of the UNSC were increasingly designed to appease and ultimately resolve intrastate conflicts that tend to destabilize neighboring countries, produce humanitarian crises and mass refugee flows, and attract international criminal factions and terrorist groups, ultimately posing menaces to global peace and security (Collier, et al. 2003).

2.3.1. POST-CONFLICT PEACEBUILDING

Boutros-Ghali, in his 1992 An Agenda for Peace, differentiates between four mission types (which constitute, along with the idea of preventive diplomacy, the instruments of peace) the category of post-conflict peacebuilding. It comprised peace operations aiming "to strengthen and solidify peace" in the aftermath of "civil strife" (UN 1992, 16), and included such functions as:

> [...] disarming the previously warring parties and the restoration of order, the custody and possible destruction of weapons, repatriating refugees, advisory and training support for security personnel, monitoring elections, advancing efforts to protect human rights, reforming or strengthening governmental institutions and promoting formal and informal processes of political participation (UN 1992, 16).

According to Boutros-Ghali, the essential goal of peacebuilding is the institutionalization of peace, or what his successor, Kofi Annan, has called the "consolidation of peace" (UN 1995, UN 2001). In Annan's words, "we are no longer just to 'keep the peace' by helping maintain a ceasefire". Modern peacebuilding means tackling "root causes" of violence in order to "build a lasting peace" (UN 2001).

Different notions of post-conflict peacebuilding have emerged over time, according to the experiences in peace operations and its reflections in

scholarship. From 1999 onwards, the unprecedented transitional administration that the UN assumed in Kosovo and East Timor gave way to state-centered approaches to peacebuilding both in theory and practice (Call 2015). Moreover, the US-led interventions in Afghanistan (2001) and in Iraq (2003-04) prompted the possibility that the UN, regional organizations and Western coalitions could directly administer an increasing number of foreign territories in the future (Caplan 2005). Some scholars called for a heavier international intervention in post-conflict peace operations. Krasner (2004) invoked a "shared sovereignty", according to which external actors would engage in some of the domestic authority functions of the host state for an indefinite time. Ghani and Lockhart (2008), in turn, criticized the international actors' trend towards bypassing the state, and advocated that they strengthen national institutions and state-led services as a means for sustaining peace and state legitimacy. In practice, the Security Council enhanced the military capabilities and expanded state authority of its peacekeeping operations. But it also began to authorize an increasing array of field-based special political missions without a military component —thus expanding the agenda of the Department of Political Affairs (DPA) (Call 2015).

This "peacebuilding as statebuilding" approach, nonetheless, began to be questioned with the failures of US intervention in Iraq (Call 2015). In 2004, UN's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change recognized that "neither the United Nations nor the broader international community [...] are well organized to assist countries attempting to build peace" (UN 2004, 225). It also called for:

> "[...] a single intergovernmental organ dedicated to peacebuilding, empowered to monitor and pay close attention to countries at risk, ensure concerted action by donors, agencies, programmes and financial institutions, and mobilize financial resources for sustainable peace" (UN 2004, 225).

As a result, in the following year, the 2005 World Summit established the Peacebuilding Commission (PBC) along with its whole peacebuilding architecture, which involves the Peacebuilding Support Office (PBSO) inside the Secretariat, and a new Peacebuilding Fund (PBF). The UN's peacebuilding architecture was basically designed to fill in a set of four gaps that had been marking peacebuilding activities so far: (i) the "clout gap"

(the need for post peacekeeping diplomatic attention), by pulling together all the relevant actors for post-conflict peacebuilding; (ii) the "coherence gap" (the need for coordination), by promoting integrated strategies; (iii) the "funding gap" (the need for more and quicker resources), by envisioning the PBC and the PBF as avenues for member states to mobilize additional funding for post-peacekeeping; and (iv) the "analysis gap" (the need for early warning and lessons learned), by establishing working units that systematically analyze potential conflicts, as well as the lessons learned and best practices in peacebuilding (Call 2015).

From 2008 onwards, alternative notions of peacebuilding have been developed. The essential argument was that the international peacebuilding practice continued to lack national ownership, i.e. a strategy focusing on strengthening local capacities. The main critique was that the model being pursued had a strong liberal political and economic content that benefited Western interests rather than the host state's people. In fact, regional powers like Brazil, India and South Africa have continuously opposed expansionist approaches to peacebuilding —including the "peacebuilding as statebuilding" (Richmond and Tellidis 2013). The formation of the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding in 2008 may be considered a plea for the promotion of greater national participation in peacebuilding programming and prioritization (Call 2015, 8). In the same year, Secretary-General's report "Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict" gave a central role to national ownership in peacebuilding. As a result, in more recent years, peacebuilding actors have concentrated on adjusting their efforts to subnational contexts, by holding consultations with civil society when formulating their plans with the local authorities (Call 2015).

2.3.2. FAILED STATES AND STATEBUILDING

State failure may be understood as the failure of state institutions to provide their citizens with positive political goods to such an extent that undermines the legitimacy and the existence of the state itself. Such political goods range from a legal system, the provision of security, as well as of economic and communication infrastructures, the supply of some form of welfare policies, and opportunities for the participation of civilians in the political process (von Bogdandy, et al. 2005, 580). In addition, failed states can be contrasted with the ideal of Westphalian states, which exercise full sovereignty over a territory and population, have a functioning government

which monopolizes legitimate violence and is capable of making and keeping international obligations (Yoo 2011).

Robert Rotberg (2004) stresses the need for re-establishing governance in those states before they become threats to international peace and security. Indeed, Fukuyama (2004) considers that the 9/11 events revealed that the risks imposed by failed states were not limited to regional arrangements, but rather represented a serious menace to the United States and its allies. Thereby, when the UNSC identifies such states as threats to international peace and security, the permanent members may authorize the launching of troops in order to restore authoritative structures (Matijascic 2014).

The efforts to (re)construct effective and autonomous structures of governance in a state or territory where none of the aforementioned capacities exist have amounted to the contemporary notion of "statebuilding" (Call and Cousens 2007). The renowned Algerian UN diplomat Lakhdar Brahimi associates statebuilding to "building effective systems and institutions of government" in post-conflict countries (Brahimi 2007, 5). Simon Chesterman highlights that:

> [...] the term state-building refers to extended international involvement (primarily, though not exclusively, through the United Nations) that goes beyond traditional peacekeeping and peacebuilding mandates, and is directed at constructing or reconstructing institutions of governance capable of providing citizens with physical and economic security. This includes quasi-governmental activities such as electoral assistance, human rights and rule of law technical assistance, security sector reform, and certain forms of development assistance (Chesterman 2004, 5).

Statebuilding is, therefore, an initiative designed to strengthen and to (re)build the legitimate and autonomous structures of governance. It aims to enhance the state capacities of performing its functions —to implement security, welfare and the rule of law. It shall not be understood as a synonym to peacebuilding, but rather a subcomponent to this instrument of peace. Post-conflict peacebuilding envisages creating conditions to prevent violence from recurrence, but the concept does not encompass all the necessary tasks to reconstitute a viable and functioning state (Brahimi 2007, Paris and Sisk 2009). The statebuilding effort, in turn, concentrates in

"strengthening or constructing effective and legitimate governmental institutions" (Paris and Sisk 2009, 14), but does not intend to supplant the bulk of peacebuilding activities. Call and Cousens (2007) suggest, indeed, that one may eventually come to undermine the other, once:

> [a] sustained international military presence which may be deemed essential to peacebuilding can lessen the urgency of building national capacity to control or counter violence. Alternatively, efforts to establish national coercive capacity—whether in the form of armies, police, or other forces—can empower some segments of the population at the expense of others in a way that militates against political moderation and reconciliation (Call and Cousens 2007, 10).

In post-conflict environments, the United Nations has played the major role of coordinating statebuilding activities (Chesterman 2004, Paris and Sisk 2009). The powers exercised by the UN have been classified according to the degree of intrusion of the world organization in the host state, ranging from mere supervision to direct administration[9] (Caplan 2005). Notwithstanding, Chesterman (2004) opts for classifying the various UN missions in five categories according to the local political contexts:

1) the final act of decolonization leading to independence, as occurred in Namibia (1989–1990) and East Timor (1999–2002);

2) temporary administration of territory pending peaceful transfer of control to an existing government, as in Western Sahara (from 1991 onwards) and Eastern Slavonia (1996–1998);

3) temporary administration of a state pending the holding of elections, as occurred in Cambodia (1992–1993);

4) interim administration as part of an ongoing peace process without an end state, as in Bosnia (from 1995 onwards) and Kosovo (from 1999 onwards);

5) de facto administration or responsibility for basic law and order in the absence of governing authority, as in the Congo (1960–1964), Somalia

9 Jarat Chopra (1998) adopts four categories of "transitional authority" operations: governorship, where the United Nations assumes direct governmental authority; control, involving deployment of UN personnel throughout existing state institutions to exercise direct control; partnership, where the UN mission acts as an equal partner in administering still coherent institutions; and assistance, where a state administration continues to function.

(1993–1995), and Sierra Leone (from 1999 onwards) (Chesterman 2004).

2.3.3. STRATEGIES AND CHALLENGES OF STATEBUILDING

The statebuilding machinery is intended to transform postwar states —often perceived by local populations as a source of repressive governments— into inclusive states which bear equitable economic, political and social orders (Brahimi 2007). In this context, Lakhdar Brahimi (2007) sustains that statebuilding is the central objective of peace operations. He, then, sets out four activities that need to be undertaken in order to pursue such goal: constitution-making, electoral processes, reintegration and national reconciliation, and the rule of law.

Constitution-making is supposed to forge the legal framework and the principles under which the new state will function (Brahimi 2007). It offers the background to establish a more democratic state, as well as lays the foundations of a culture of obedience to law (von Bogdandy, et al. 2005). Since 1989, the UNSC has mandated many peace operations to assist states either in writing new constitutions, such as in the DR Congo, South Sudan, Afghanistan, and Kosovo, or in reforming already existing ones, such as in Sierra Leone and Liberia (Sripati 2012). UN constitutional assistance has sought to promote universally applicable values such as peace, democracy, security, human rights, and the eliminations of all menaces to state development —in constitutionalizing anti-terror provisions in Afghanistan, Iraq and Bhutan, for instance. However, such an approach allegedly exalts a neoliberal brand of democracy, and may mask coercive external influence through a standard-setting that supposedly rejects self-determination (Sripati 2013).

Electoral processes are fundamental to peace processes, but they shall take place at the right time, respecting the sequence of tasks that govern both peacebuilding and statebuilding. Indeed, the sooner elections take place after the end of conflict, the greater are the chances of reinforcing existing political divisions and undermining mutual cooperation, what may ultimately lead to conflict recurrence (Brahimi 2007). It is argued that elections in post-conflict countries need in advance an extended period of disarmament and security sector reform. However, Timothy Sisk (2013a) reiterates that electoral processes do not follow a unique sequence of success in acquiring the legitimacy of post-war elites to build a state after civil strife[10]. The choice of the electoral system, rather, seems to be a decisive element to conduct successful statebuilding, as it exercises a leading role

in guaranteeing that minority groups have their voice, in strengthening local autonomy and in carrying out a smooth process (von Gienanth 2009). Besides the initial engagement in the electoral process, it is important that the international community remain engaged in a way that helps the state create its autonomous capacities, especially through the maintenance of the electoral management body's independence to hold future free elections (Sisk 2013a).

Reintegration and national reconciliation of former combatants are deeply related to a comprehensive security sector reform[11] (SSR) which, in turn, relies upon disarmament, demobilization and reintegration (DDR) initiatives. DDR is ideally put into practice through peace agreements wherein conflicting parties decide on how ex-combatants will be demobilized and disarmed in order to return to civil life or eventually reformed national security forces[12]. The implementation of such agreements, however, remains a problematic issue, as their parties rarely have confidence in each other as to immediately surrender. Moreover, some peace agreements do not even hold DDR provisions —the Bonn Agreement in Afghanistan is an example (Chappuis and Hänggi 2013). Regarding the integration to civil society, Brahimi (2007) recalls the necessity of ex-combatants becoming integrated to the social and economic relationships which engender citizenship. Such process encompasses providing young men and women —who usually drive armed conflict— with job opportunities so that youth groups are given development stakes in the future. Finally, the idea of national reconciliation implies the sense of national unity and equality under law. It is fostered through political and institutional processes such as truth commissions, transitional justice, mechanisms of compensation or reparation of victims, and, above all, through inclusive peace agreements[13] (IDEA 2003).

Rule of law is a fundamental component for reaching sustainable pea-

10 In Libya, for instance, elections turned out to be an earlier necessity towards postwar recovery —the process was successful, despite the current fragility of the Libyan state. In the DR Congo, by contrast, election-related violence in 2005 and 2011 proved that elections had to contribute neither for regime legitimacy nor for building a new state (Sisk 2013a).

11 Applied in the statebuilding agenda, the security sector reform (SSR) "consists of a number of activities that are designed to restore to the state a legitimate monopoly on the use of force, and enable the government to provide security to the state and its people in an effective and efficient way, subject to both the rule of law and respect for human rights" (Chappuis and Hänggi 2013, 171).

12 In practice, some contexts testified the establishment of entirely new security forces (as the military in Liberia and Iraq); others had ex-combatants folded into the reformed security sector (as occurred in the DR Congo, Sierra Leone, and Burundi) (Chappuis and Hänggi 2013).

ce and state development. It is "the legal and political framework under which all persons and institutions, including the state itself, are accountable" (UN 2016c). It relies upon the capacity-building of judicial organs and the police, and, thus, raises public trust (Brahimi 2007). Post-conflict countries generally face the challenge of promoting transitional justice, particularly in prosecuting war-time crimes. The access to justice is another issue that deserves attention. UNDP's approach sustains that a justice sector reform must strengthen the independence and integrity of the justice system, rendering it more responsive and effective to attend the demands for justice of all —especially women that suffer from gender-based violence and poor and marginalized persons (UNDP 2004, 4). The promotion of a human rights culture, in turn, relies on the creation institutions designed to monitor the compliance of human rights norms. The Afghanistan Independent Human Rights Commission, for instance, has produced regular reports on the matter (Sisk 2013b). Finally, it is of utmost importance to tackle systematic corruption in fragile states. Call (2012) identifies that corruptive elite settlements that marginalize important constituencies are a major trend that leads to the recurrence of violence.

Michael Barnett et al. (2007) identify three dimensions that orient the stages of building peace in war-torn states. The first dimension is about reinforcing stability and discouraging the combatants from returning to war. In this regard, peacekeeping has a leading role in attempting to maintain and monitoring a ceasefire and stability. Yet, the efforts to consolidate peace and stability go beyond this feature of peacekeeping, once they should try to reduce the instruments and undermine the motivations for actors to resume conflict. The actions that facilitate such process are disarmament, demobilization and reintegration (the so-called DDR trinity) of the former parties to the conflict, as well as security sector reforms and arms control (Barnett, et al. 2007). Such initiatives, however, are not capable of preventing conflict recurrence when they are not equipped with ex-combatants' reintegration, with a view towards providing them with socioeconomic benefits (Matijascic 2014).

The second dimension envisages to build and to restore the primary functions of public administration, deemed vital for a state to have legitimacy before its compatriots and the international community. Some pertinent

13 This was not the case, again, with the Bonn Agreement in Afghanistan, when the assembled delegates did not correspond to the country's ethnic and political diversity: Taliban was kept out of the conference, and the Pashto, largest ethnic group, was poorly represented (Brahimi 2007, 13).

measures are the regeneration of the institutions that guarantee the rule of law, the (re)activation of the transport and communication networks and the (re)creation of educational and health infrastructures (Barnett, et al. 2007). (Re)establishing such functions may eventually depend on multilateral efforts and foreign investments, as most countries emerging from civil conflict are developing ones. It relies upon the coordination of actions by the Secretary-General (in partnership with the multiple agencies and organs within the UN system) so that development projects render statebuilding a viable process. They also count on the participation of financial institutions, such as the World Bank, the IMF, and other private agencies, of civilians who integrate peacekeeping operations, bureaucratic agencies of donor states, and NGOs that cope with the efforts of local and international authorities (Matijascic 2014).

Barnett et al. (2007) suggest, in addition, that state level is not the only one that matters. The efforts of the third dimension, in this regard, are concentrated on recovering societal capabilities and abilities to manage adversities in a peaceful way, as well as to develop the socioeconomic framework necessary to economic development, fostered by foreign investors. Indeed, fostering a culture of peace is indispensable to hamper the perpetuation of a culture of violence.

The emergence of many statebuilding strategies and initiatives demonstrates that they rely upon a roughly structured network of national governments and international governmental and non-governmental agencies. In fact, such a complex network amounts to a problem noted since the early days of post-Cold War: the *difficulty of coordination* between major international bodies, within the UN itself, and among the various departments of national governments —defense, development, and foreign ministries— involved in particular missions. There is a plethora of external actors pursuing a variety of agendas and goals which can often be at cross--purposes[14] (Paris 2007).

Because international actors do not intend to play state-like functions long into the future, they must also provide some degree of technical and capacity-building assistance for state institutions —even as they support parallel NGO or private sector structures which may operate outside of or duplicate state functions (Barnett, et al. 2007). In this regard, Fukuyama

14 At the beginning of the 1990s, for instance, the UN was urging authorities in El Salvador, Mozambique, and Cambodia to increase spending on statebuilding-related programs, while the IMF was pushing in the opposite side, demanding fiscal restraint (Paris 2007).

(2004) argues that the international actors involved in statebuilding must not postpone the administration transfer to local authorities, once a long trusteeship may lead to a condition of dependency on foreign aid. Indeed, Paris (2007) points to the necessity of maximizing *local ownership* by involving populations as quickly and as extensively as possible in their own governance. The UN has moved away from providing "transitional authority" (such as in Cambodia, Kosovo, East Timor) to focusing on the promotion "nationally owned" processes (Ilitchev 2015). This may be, however, problematic to put into practice, once local ownership can come to mean ownership by conflicting parties —as occurred in the DR Congo, with President Kabila—, or by the most powerful sectors of the societies (CSDG 2003).

Yet an effective state is not enough. The state's *legitimacy* is crucial. Statebuilding involves programs intended to create institutions that are democratic, transparent, accountable, and responsive to local needs —i.e. legitimate (Barnett, et al. 2007). Notwithstanding, such a view invokes one of the most common critiques of post-conflict reconstruction: international agencies are not sufficiently sensitive to the unique characteristics of each host state (Call and Cook 2003). External actors tend to categorize countries according to typologies —democratizing, failing, war-torn, etc. However, certain institutional solutions that have been applied with success in some countries are not necessarily appropriate to another conflict-affected country (Ball 2005). Particularly, the liberal model of peace, whose motto is promoting democracy, underestimates that democratic reforms can exacerbate social tensions and even, in some cases, lead to renewed fighting (Paris 2004).

Finally, postwar statebuilding requires a *long-term commitment* (Ludwig 2010). The international engagement, for this reason, should last to such an extent that permits an operation to accomplish the objectives set in its respective mandate. Humanitarian aid could be delivered in weeks, and elections held within months or a few years, but establishing the institutional foundations for peace —the rule of law, effective security forces, functioning legislatures and at least a rudimentary legal system— requires several years or longer, advocating the need for longer-term mandates for peace operations (Paris 2007). Nevertheless, there may be pressures against a continuing presence in the field, particularly from relevant sectors of society wary of colonial or imperialist interests on the part of the intervening missions (Ludwig 2010). This raises the question as to when and how should UN missions withdraw from the host territory..

3. PREVIOUS INTERNATIONAL ACTION

The international community's response to the challenges imposed by the post-Cold War conflicts and their consequences to the stability of states and societies has had multiple characters, ranging from the elaboration of panels and reports with strong pleas for reform to comprehensive binding resolutions. This section will concentrate on the multilateral efforts, particularly from the United Nations, to establish either recommendable or enforcing measures in order to tackle such challenges.

3.1. UN REPORTS AND GUIDELINES

Secretary-General Boutros-Ghali's ***An Agenda for Peace*** was the first UN document to provide a thoughtful analysis on the organization's peace operations. The 1992 document was a turning point in regard to the use of force, once it advocated robust operations that corresponded to the realities of conflict (Findlay 2002). It was published during an optimistic flow of peace operations, during which the mandates were being performed in a relatively successful record. As aforementioned, it focuses on a conceptual approach to the so-called "instruments of peace" —namely preventive diplomacy, peace-enforcement, peacemaking, peacekeeping and post-conflict peacebuilding. *An Agenda for Peace* reiterates, in addition, that "rebuilding the institutions and infrastructures of nations torn by civil war and strife" (UN 1992, 15) is vital to the establishment of long-lasting peace.

Notwithstanding, the failures in Somalia, Rwanda, and Bosnia, for instance, led to a conservative withdrawal of the intrusive role provided for peace operations in *An Agenda for Peace*. Such conservativeness amounted to the elaboration of the ***Supplement to An Agenda for Peace*** in 1995, when Boutros-Ghali acknowledged that the UN was not politically, financially and structurally prepared to take on the tasks it had assumed in the previous years (Doyle and Sambanis 2007). The report attains itself to the holy trinity of peacekeeping, arguing that the use of force should be limited to self-defense (UN 1995).

As Kofi Annan became Secretary-General (1997–2006), the lessons of the 1990s were incorporated in the 2000 ***Report of the Panel on United Nations Peace Operations***, or simply the ***Brahimi Report***. While 1992 *An Agenda for Peace* discusses definitions and concepts, the *Brahimi Report* rather focuses on strategic and decision-making issues (Doyle and Sambanis 2007). It brought about renewed expectations to peace operations, granting

them a comprehensive role that had been undermined five years before in the *Supplement to An Agenda for Peace*. As a reaction to the perceived passivity in traditional peace operations in the face of armed challenges, it calls for "robust doctrines" and "realistic mandates", combined with improved capacities for headquarters management and rapid deployment of UN operations (UN 2000). The Brahimi Report reiterates that consent, impartiality, and use of force restricted to self-defense remain the core principles of peace operations. However, it notices that, when addressing intrastate conflicts, such principles should be interpreted flexibly in order to reach the aims established in the mandate (UN 2000). Finally, the 2000 report highlights that peacekeeping operations' effectiveness relies upon the partnership between peacekeepers and peacebuilders: "while the peacebuilders may not be able to function without the peacekeepers' support, the peacekeepers have no exit without the peacebuilders' work" (UN 2000, 28).

The **World Summit of the United Nations**, in 2005, reached great advances in outlining the UN's role in peace and security. In the section dedicated to peacebuilding issues, the *2005 World Summit Outcome* document establishes the creation of the **Peacebuilding Commission** (PBC), conceived as an intergovernmental advisory body intended to coordinate the peacebuilding activities. The PBC would then "bring together all relevant actors to marshal resources" and "advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery" (UN 2005, 98). Its activities are two-fold, and comprehend (a) the monitoring of countries that receive the international resources applied in peacebuilding, and (b) actions of statebuilding and compilation of the lessons learned in the field (Matijascic 2014).

The *2005 World Summit Outcome* also led to subsequent actions on the part of the UN Secretary-General. In the following year, Mr. Annan produced a complete terminological approach to peace operations named ***Capstone Doctrine***, that would after be joined to 2008 DPKO's ***United Nations Peacekeeping Operations — Principles and Guidelines***. It concentrated the efforts to codify the most relevant lessons learned in the past sixty years of UN's experience in peace operations and to better outline the most important principles and guidelines for UN peacekeepers in the field (Faganello 2013). The *Capstone Doctrine* has a commendable role regarding human rights issues, once it deems international human rights law a "core business" of the normative framework for UN peace operations (UN 2008, 14). The document foresees that human rights must orient the elaboration of mission mandates, as well as the acts of UN personnel —

whose responsibility lies on the implementation of these rights (UN 2008). It highlights, finally, the role of socio-economic recovery as an imperative towards lasting peace, once security sector reform and other statebuilding initiatives are highly dependent on effective economic management and local partnerships (UN 2008, 2930).

A view towards the future of UN peace operations was set in ***A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping***, or simply the ***New Horizon***, published in 2009. The *New Horizon* is a non-paper —an internal document to the UN for consultations. For these operations to accomplish the tasks they are in charge of, the document sets the following objectives: a) faster deployments; b) ability to manage volatile environments and to put in place the foundations for sustainable peace; and c) accurate and detailed security risk assessments in order to protect missions and personnel (UN 2009, v).

In late 2014, in the approach of the 15th anniversary of the *Brahimi Report*, Secretary-General Ban Ki-moon established a **High-Level Independent Panel on UN Peace Operations** (HIPPO) in order to provide a wide-ranging assessment of the situation of current UN operations, its evolving role in conflict management and the emerging needs of the future (UN 2015a). The HIPPO addressed multiple issues facing peace operations. As to the peacekeeping principles, it ruled that they should remain valid and advocated flexible application —calling for clarity on the use of force and arguing that military operations should be exceptional and time-limited (Labuda 2015). In what concerns human rights issues, the HIPPO invoked that addressing abuse by UN peacekeepers and enhancing accountability are crucial to the legitimacy of the peacekeeping endeavor (von Einsiedel and Chandran 2015). The panel had little to say about the growing relevance that peacebuilding and statebuilding elements of peace operations have assumed, though it deems that sustaining peace is a core function of peace operations, as they have a "key role to play in mobilizing political support for reforms and resources for critical gaps in state capacity" (UN 2015a, 12). Finally, it urged the UN to discard the term "peacekeeping" and to embrace "peace operations", which indicates "a continuum of response and smoother transitions between different phases of missions" (UN 2015a, 10).

Since the creation of the Peacebuilding Commission, a series of documents has been produced on the review of the UN's peacebuilding framework. In June 2015, the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture, appointed by the Secretary-General, published the comprehensive report ***The Challenges of Sustaining Peace***.

Among its key recommendations, are: (i) the promotion of coherence in the intergovernmental level, in a way that fosters the role of the PBC as a bridge between the intergovernmental organs; (ii) the improvement of the peacebuilding capacity of the UN system; (iii) the need for closer partnerships with financial institutions and regional organizations in order to strengthen the conditions for sustaining peace; (iv) the predictability in financing; (v) the improvement of leadership and the broadening of inclusion in the process of nation-building, with stress to gender equality; and (vi) the redefinition of the concept of peacebuilding, an activity which is not limited to post-conflict scenarios, being rather an element that is present in the complete cycle of UN engagement (Pietz and Scholz 2016).

3.2. UNSC RESOLUTIONS

The actions of the UN Security Council generally reflected the issues addressed in the multiple reports and guidelines stated in the previous section. In 2000, Resolution **1327** praised the developments presented in the Brahimi Report. Responding to the report, the resolution was wide-ranging and provided peacekeeping operations with clear, credible and achievable mandates, considering the importance that such operations have as reliable deterrents. It also requested the Secretariat to provide the Council with regular briefings on key military factors of peace operations, as well as on the humanitarian situation of countries in which operations are ongoing. Additionally, the UNSC emphasized the necessity of promoting a system of consultations among troop-contributing countries in order to give a better understanding on the missions mandates (UNSC 2000a).

The role that peace operations exert on *conflict prevention* has been endorsed in many of the Council's post-Brahimi resolutions. In Resolution **1366** (2001), the UNSC expressed the commitment to employ all appropriate means at its disposal to prevent armed conflict. This would include the deployment of missions to areas of potential conflict in order to support the building of national capacity in the field, especially through the inclusion of a DDR component in the mandates (UNSC 2001). In 2014, Resolution **2171** recalled such commitment and noted that peacekeeping operations, Special Political Missions, the Peacebuilding Commission and the regional and sub-regional arrangements play a vital role in the prevention of the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict (UNSC 2014a, 7).

In regard to the *use of force*, the UNSC has, as aforementioned, in-

creased its disposal to use military force in order to tackle the menaces and spoilers that imposed challenges to UN-led peace processes. The recent developments in the DR Congo (MONUSCO), South Sudan (UNMISS), Mali (MINUSMA) and Central African Republic (MINUSCA) confirm the intensification of UN intrusion as a response to the increasingly hostile environments (Labuda 2015). The heightened instability in the eastern DRC due to the activities of armed groups prompted Resolution **2098** (2013a), which authorizes MONUSCO to "carry out targeted offensive operations through the Intervention Brigade" in a "robust manner" in order "to prevent the expansion of all armed groups", neutralize and disarm them (UNSC 2013a, 7). In Mali, UN peacekeepers have been entangled in acts of terrorist groups. Resolution **2100** (2013b) then authorized MINUSMA "to stabilize the key population centers" and "to deter threats and take active steps to prevent the return of armed elements" (UNSC 2013b, 16).

The efforts to consolidate cohesive and effective *peacebuilding architecture* in the UN system amounted in 2005 to the adoption of Resolution **1645**, which puts into force the creation of the Peacebuilding Commission (PBC). Resolution **2086** (2013c), in its turn, reiterated the Council's "willingness to make use of the advisory, advocacy and resource mobilization roles" of the PBC (UNSC 2013c, 19), as well as endorsed the need for a multidimensional approach to peacekeeping —which must focus on the host country's security sector framework, on the promotion of rule of law institutions, on peace consolidation and inclusive political processes, and on the protection of civilians (UN 2013c). The issue of security sector reform (SSR) was given particular attention in 2014, in the first stand-alone document on the matter: Resolution **2151** recognizes the importance of SSR as a condition for stabilization of countries recovering from conflict. It stresses that an inclusive national vision on SSR must be taken into account, once such reform must be a reflection of national ownership (UNSC 2014b). Indeed, the record is of a growing UN's support for state institutions and capabilities. Since the transitional administrations led by the organization in East Timor and Kosovo, its disposal to extend state authority has increased (Labuda 2015). In Mali, for instance, the above-mentioned Resolution 2100 granted MINUSMA a mandate "to extend and re-establish state administration throughout the country" (UNSC 2013b, 16). In the Central African Republic, in an environment deemed to be of widespread ethnic violence and collapsing government, Resolution **2217** (2015) authorized peacekeepers to take "urgent temporary measures" (UTMs) on an exceptional basis in "areas where national security forces or judicial authorities are not pre-

sent or operational" (UNSC 2015, 32).

In what concerns *gender issues*, the Council has been proactive in adopting resolutions that stress the importance of gender equality in peace processes. Resolution **1325** (2000b) was a hallmark as it outlined the necessity of women's full engagement in all stages of peace consolidation, advocated attention to the protection of women from gender-based violence, and called for the end of impunity (UNSC 2000b). Subsequent resolutions (1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122 and 2242) all reinforced such demands, with a view towards better integrating gendered perspectives in the Council's work. In March 2016, through Resolution **2272**, the UNSC expressed its concern over the allegations of sexual exploitation or abuse perpetrated by UN peacekeepers and called for the Secretary-General to replace all personnel from any contributing country that had failed to hold perpetrators accountable (UNSC 2016a).

As to *regional arrangements*, the Council recognized in Resolution **1631** (2005) the role of regional organizations in the maintenance of international peace and security, as well as addressed for the first time the need of cooperation between the UN and such organizations on the matter (Wu 2009, UNSC 2005). In 2008, Resolution **1809** advocated the need to render financing regional organizations more predictable, sustainable and flexible when they undertake UN-mandated peacekeeping (UNSC 2008). In specific regard to the African Union, in Resolution **2033** (2012) the Council called for a closer relationship with the African Union Peace and Security Council in the areas of conflict prevention and resolution and electoral assistance (UNSC 2012). The aforementioned Resolution 2171 (2014) ultimately fostered such relationship and praised the establishment of a joint AU-UN panel to consider options for better supporting the multiple stakeholders which take part in peace operations (UNSC 2014b).

Finally, it is of paramount importance to address the recently adopted Resolution **2282**, from April 2016, in the occasion of the tenth anniversary of the PBC. Welcoming the 2015 *Challenges to Sustainable Peace* report, it provides a comprehensive view on UN post-conflict peacebuilding. The UNSC stressed that transitional justice and an accountable security sector are the foundations to prevent conflict from relapse and to prepare countries for development, and called for strengthening collaboration between the UN and the World Bank in the efforts in conflict-affected areas. Following the recommendations set in the 2015 report, the document suggests that peacebuilding should have its notion expanded, in a broader understanding of "sustaining peace". In addition, it highlights the necessity of encompas-

sing women's leadership and the participation of young people in the whole peacebuilding effort (UNSC 2016b).

4 BLOC POSITIONS

The **United States of America** understands multilateral peace operations as a way to share the risks and responsibilities of maintaining international peace and security. Although the US is the leading budgetary contributor to UN peacekeeping, the rise of its unilateral interventionism has decreased its troop contribution. With the end of Obama's administration, however, it calls for a more active role in multilateral processes. Security rationales largely justify the American support for UN-led operations, as they are believed to help to protect the borders and policy the territory of conflict-affected states —in the country's post-9/11 perception, the major threats to its national security and the security of its allies could emanate from underdeveloped and remote areas (Smith 2014). In this context, the US recognizes that the UN is failing to protect civilians and to project force in the territories where it is present, and advocates a more intrusive attitude. It also identifies a clear link between peacekeeping and peacebuilding efforts, considering peacekeepers as early peacebuilders. Such position was allegedly put into practice in recent multidimensional missions, such as those in Mali and the Central African Republic, mandated to strengthen security sector and rule of law (United States of America 2014). Finally, the country calls for transparency from post-conflict governments in fund-spending, so that all resources mobilized for peacebuilding are directed towards national peace and statebuilding priorities. In this regard, the democratic institutional framework is the most adequate to tackle corruption and to drive resources to education and infrastructure (Holshek 2015).

The **United Kingdom** has recently committed to more than doubling its military contribution to UN peace operations, particularly in the current missions in Somalia (UNSOS) and South Sudan (UNMISS) (Curran and Williams 2016). In the British view, the importance of such operations lies in containing violence, stabilizing fragile post-conflict situations, reducing the likelihood of conflict recurrence, and avoiding the need for direct and unilateral military interventions. The UK is keen to ensure that UN missions support political processes which will deliver long-term stability, and that they stay no longer than necessary (United Kingdom 2011). The November 2015 Strategic Defence and Security Review reinforces the country's commitment to strengthen the rules-based international order

and its institutions, calling for a more joined-up approach to peacebuilding and statebuilding in the UN system. It also advocates that the British military shall better prepare to conduct UN-led operations to restore peace and stability, and that the UK shall deploy more law-enforcing measures and civilian experts, as well as continue training foreign peacekeepers (United Kingdom 2015).

France considers that bolstering fragile states is one of the priorities of its foreign policy in the post-2015 agenda (France 2013a) and commits to strengthening UN efforts in peacebuilding (France 2016). The country has played a major role in peace operations in the African continent, notably in Mali, Central African Republic and Côte d'Ivoire, as it understands that insecurity in Africa can potentially impact on French security (Lafont-Rapnouil 2013). In the French view, the implementation of mandates entails comprehensive action: political management and prevention of crises, support for the restoration of state's authority and, when necessary, the use of force. France reiterates the necessity of adapting peace operations to the protection of civilians (France 2015). It calls for a better articulation in the transition between peacekeeping and peacebuilding activities, counting on the PBC to provide consistency for the international community in the exit strategy (France 2013b).

The **People's Republic of China** is currently the eighth largest troop contributor to UN peace operations, most of those located in the African continent (Duchâtel, Gowan and Rapnouil 2016). For China, the presence in UN missions is as a way to be globally present, guaranteeing its national interests, namely stable government in the African continent and military presence abroad (Campbell-Mohn 2016). Concerning post-conflict reconstruction, China does not relativize sovereignty and deems international agencies as partners to local governments, but recalls that there is no one-size-fits-all approach to peacebuilding and statebuilding. It stresses the necessity of supporting cooperation between regional actors and organizations and the international community, reiterating the need for economic and social development in order to address the deep-rooted causes of conflict (China 2014). The peaceful co-existence and the mutual noninterference on internal affairs, two guiding principles of the Chinese foreign policy, demonstrates how important is for China to ensure multilateral answers to international problems. Respecting peaceful co-existence, peace operations may not be considered illegal interventions (Duchâtel, Gowan and Rapnouil 2016).

Since the end of the Cold War, the **Russian Federation** has been

substantially present in peacekeeping activities in the Commonwealth of Independent States (CIS), arguing that such presence constitutes a significant component of its national security and stability (Sokolov 1997). In the UN system, Russia has repeatedly participated in prevention or elimination of internecine and inter-ethnic conflicts in other far-abroad countries. The country believes that the compliance of the basic principles governing peacekeeping —i.e. consent, impartiality, and nonuse of force— is vital for effective operations. Yet, according to Russian authorities, this has not been the case in recent times, as some countries have considered such principles as hindrances to carrying out the missions' mandates and, arguably, interventionary endeavors. In special regard to the protection of civilians, Russia outlines that counterterrorist operations must be performed with caution and dealt with only by specially trained and equipped national security forces (Russian Federation 2016a). It also recalls that post-conflict peacebuilding and statebuilding should be nationally-owned processes, which only national stakeholders can undertake. The UN and other international organizations are supporters and facilitators. Their assistance should be provided to states upon request and concentrated on capacity-building, bearing the national sovereignty and independence of states (Russian Federation 2016b).

As a post-conflict country, **Angola** understands that building long--term peace and stability may require, as the Angolan state did, extending national authority throughout the territory, building institutions, fostering the respect for human rights and the rule of law, and ensuring social inclusion (UN 2015b). The country especially reiterates the vital role of institution-building, as the existence of effective institutions is the key differentiating factor between capable and fragile states. The Angolan authorities praise the efforts that amounted to Resolution 2282 on post-conflict peacebuilding, as well as recognize the work of the PBC in the consolidation of peace in several African countries, such as Guinea, Liberia and Sierra Leone (Angola 2016).

Sharing the Non-Aligned Movement common position, **Egypt** understands that peace operations should be implemented through political, social and developmental tools, within a framework of full respect for the host country's sovereignty. Egyptian authorities recall the importance of achieving deterrence without unjustified expansion in the capacity to use force, preventing peacekeeping from turning to peace enforcement or becoming a party to the conflict (Egypt 2011). The protection of civilians, in this context, is a primary responsibility of the states, and it should not be

used by the UN as a pretext for military intervention. With the establishment of the Egyptian Agency of Partnership for Development in 2014, Egypt assists African countries meet the development goals and build national capacities, becoming a leader in consolidating peace and anchoring stability in the continent (Egypt 2016). With such intent, the country advocates that UN intensify its financial and logistical support for the African Union's operations (Egypt 2013).

In the pursuit of a permanent seat on a reformed Security Council, **Japan** sees its contributions to UN peace operations as a powerful means of enhancing its international prestige (Ishizuka 2013). The Japanese state has reiterated that political, economic, and social inclusiveness play a crucial role in rebuilding post-war countries. Furthermore, it advocates more robust action, rendering such operations a system-wide priority that conciliates short-term interventions with long-term strategies for peacebuilding (Japan 2010). Japan identifies the leading role of institution-building in achieving sustainable peace, calling for the strengthening of electoral institutions and civic freedoms of press and expression, security sector and public administration system, rule of law institutions, and economic and financial structures (UNSC 2016c).

Malaysia is strongly committed to the shared responsibility towards peaceful resolution of conflict and international security. It views UN missions as essential when formulating collective answers to international problems. The country highlights the necessity of cooperation with regional arrangements in order to promote stable post-conflict statebuilding. Malaysia also understands that efforts to support post-conflict countries must be based on the principle of national ownership and must reflect the needs of local stakeholders (Malaysia 2016).

New Zealand's contribution to UN peace operations achieved a peak during the mission to East Timor in 2001. Since then, little personnel has been deployed under UN flag. The country sees itself as a "good international citizen". Therefore, contributing to peacekeeping missions is essential. Advocating the respect for human rights, New Zealand supports initiatives aiming to punish sexual violence and to mitigate gender disparity in missions. It also defends the need for the Security Council to play a more deliberate and active role in peacebuilding, facilitating reconstruction and providing security and stability (Greener 2015).

Promoting peace and stability is the first pillar of **Senegal**'s foreign policy. Therefore, the country acts proactively in peacekeeping, not only in Africa but worldwide. The country's role in those missions is understood as

a way to ensure regional and international recognition. Senegal is concerned about the participation of women in all levels, welcoming initiatives to prevent sexual violence. It finally notes the necessity of providing missions with clearer mandates, and supports the role of regional actors in tackling regional crises (Senegal 2016).

Spain perceives UN multilateralism as a way to ensure peace and security, from prevention to post-conflict reconstruction, and supports the increasing cooperation between regional organizations and the UN. The country reiterates that UN peace operations are the best tool to implement the responsibility of protect, and values their multidimensional character as a formula to reach sustainable peace (Spain 2014). In the Spanish view, addressing the socio-economic and political root causes of conflict must become a priority for the UN system. This includes the promotion of human rights and the prominent role of women in all stages of peace consolidation (Spain 2016). Finally, post-conflict reconstruction must be a nationally-owned process that strengthens local institutions and capacities (Spain 2014).

Understanding the necessity of enhancing the UN role in promoting peace and security, **Ukraine** regards strengthening peace operations as a main objective for its two-year membership in the UNSC. The country rejects the unilateral actions performed by Russia annexing Crimea and denounces the irregularity of Russian peacekeeping in ex-Soviet republics. In regard to statebuilding, Ukraine calls for multilateral approaches and perceives the action of regional actors as a main way to provide long-term solutions (Ukraine 2016).

Latin America's leading supplier of blue helmets, **Uruguay** believes that UN activities to consolidate peace must engender coordination and integration with the host country's government, promoting representative and inclusive peace processes and dialogues. It sustains that peacekeeping and peacebuilding may constitute simultaneous phases, as the former may play a significant role in the latter, through the strengthening of the rule of law, disarmament, demobilization and reintegration, security sector reform, and even extension of state authority. Uruguayan authorities also understand that strong institutions build confidence and give space for the entire population —especially women, young and children— to feel the benefits of peace. In addition, they urge a better integration between the UN and regional organizations —with particular regard to the African Union—, once they are capable of better understanding local circumstances (Uruguay 2016).

In order to reach long-lasting peace in war-torn scenarios, **Venezuela** points to the necessity of overcoming root causes of conflict, which include poverty, exclusion, inequality, gender-based violence, foreign interference and illegal exploitation of natural resources (UN 2015b). The Venezuelan state calls for the critical task of assessing UN peace efforts, observing that the trend towards the pursuit of military solutions of conflict is alarming and is transforming the Security Council into a factor of intervention for nations in conflict (Venezuela 2016). Emphasis should be placed on the prevention of conflict, dialogue and political reconciliation, and inclusive and sustainable development, besides the military component (Venezuela 2015). Moreover, the country stresses the importance of strengthening the work between the UNSC and the African Union, deeming essential that the latter is given a more active role on issues concerning the region (Venezuela 2016).

5 QUESTIONS TO PONDER

1. Have UN peace operations been significant in promoting the organization's utmost purpose: maintaining international peace and security?

2. Under which conditions is the UN entitled to use force? Should blue helmets adopt more robust measures in hostile environments?

3. How can the protection of civilians and the implementation of human rights apply to UN peace operations?

4. What is the importance of regional arrangements and how can their efforts be combined with UN peace operations?

5. Is sovereignty a flexible concept in the context of UN-led peace processes? To which extent may state authority be extended?

6. Is there a one-size-fits-all strategy of statebuilding? How can the UN foster host countries' national ownership? Which criteria should be prioritized in planning for exit strategies?

REFERENCES

Al-Qaq, Richard Kareem. 2009. *Managing World Order*. London: Tauris Academic Studies.

Anderson, Perry. 2015. *A Política Externa Norte-Americana e seus Teóricos*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Angola. 2016. *Statement by H.E Mr. Georges Chikoti, Minister of External Relations of the Republic of Angola, before the Security Council's Open Debate on: "Peacebuilding in Africa"*. 28 July 2016. Permanent Mission of the Republic of Angola to the United Nations. https://

www.un.int/angola/statements_speeches/sc-open-debate-peacebuilding-africa-0.

Ball, Nicole. 2005. "Strengthening Democratic Governance of the Security Sector in Conflict--Affected Countries". *Public Admin. Dev.* 25 (1): 25-38. doi:10.1002/pad.345.

Barnett, Michael, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell, and Laura Sitea. 2007. "Peacebuilding: What Is in a Name?". *Global Governance* 13 (1): 35-58.

Benkler, Monika and Tobias Pietz. 2016. "More Resources and Internal Reforms for UN Peace Operations: The Report of the Secretary-General and Obama's Peacekeeping Summit". *Center for International Peace Operations.*

Bigatão, Juliana de Paula. 2014. "Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades". In *Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates*, 1st ed., 13-40. São Paulo: UNESP.

Boshoff, Henri. 2003. "Overview of MONUC'S Military Strategy and Concept of Operations". In *Challenges of Peace Implementation: The UN Mission in the Democratic Republic of the Congo*, 1st ed., 135-145. Pretoria: Institute for Security Studies.

Bove, Vincenzo and Andrea Ruggeri. 2015. "Kinds of Blue: Diversity in UN Peacekeeping Missions and Civilian Protection". *British Journal of Political Science* 46 (03): 681-700. doi:10.1017/s0007123415000034.

Brahimi, Lakhdar. 2007. "State Building in Crisis and Post-Conflict Countries." 7*th Global Forum on Reinventing Government*. Vienna: United Nations. 1-20.

Call, Charles. 2012. *Why Peace Fails*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Call, Charles. 2015. "The Evolution of Peacebuilding: Improved Ideas and Institutions?". *United Nations University Centre for Policy Research.*

Call, Charles and Susan E. Cook. 2003. "On Democratization and Peacebuilding". *Global Governance* 9 (2): 233-246.

Call, Charles, and Elizabeth M. Cousens. 2007. *Ending wars and building peace*. New York: International Peace Academy.

Campbell-Mohn, Emma. 2016. "China: The World's New Peacekeeper?". *The Diplomat*. http://thediplomat.com/2015/04/china-the-worlds-new-peacekeeper/.

Caplan, Richard. 2005. I*nternational Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction.* Oxford: Oxford University Press.

CIC (Center on International Cooperation). 2011. *Review of political missions 2011.* New York: Center on International Cooperation.

—. 2012. *Annual Review of Global Peace Operations 2012.* Boulder: Lynne Rienner.

Chappuis, Fairlie and Heiner Hänggi. 2013. "Statebuilding through Security Sector Reform". In *Routledge Handbook of International Statebuilding*, 1st ed., 168-184. New York: Routledge.

Chesterman, Simon. 2004. *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford: Oxford University Press.

China. 2014. *Statement by Ambassador Liu Jieyi at the Security Council Briefing on Post-conflict Peacebuilding*: 19 March 2014. Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations. http://www.china-un.org/eng/chinaandun/securitycouncil/thematicissues/peacekeeping/t1144076.htm.

Chopra, Jarat. 1998. "Introducing peace maintenance". In *The Politics of Peace Maintenance*, 1st ed., 1-18. Boulder: Lynne Rienner.

Collier, Paul, Lani Elliot, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy.* Washington DC: World Bank.

CSDG (Conflict, Security and Development Group). 2003. *A Review of Peace Operations: a Case for Change*. London.

Curran, David. 2016. "Peacekeeping Contributor Profile: The United Kingdom". *Providing for Peacekeeping*: http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-the-united-kingdom/.

Doyle, Michael W. 1998. *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century.* New York: Rowman & Littlefield Publishers.

Doyle, Michael. 2001. "War-Making and Peace-Making: The United Nations' Post-Cold War Record". In *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict.* Washington DC: United States Institute of Peace Press.

Doyle, Michael W., and Nicholas Sambanis. 2006. *Making war and building peace: United Nations peace operations*. Princeton: Princeton University Press.

—. 2007. "Peacekeeping Operations". In *The Oxford Handbook on the United Nations*, 1st ed., 323-348. New York: Oxford University Press.

Duchâtel, Mathieu, Richard Gowan, e Manuel Lafont Rapnouil. 2016. "Into Africa: China's Global Security Shift." *European Council on Foreign Relations.*

Egypt. 2011. *Statement by H.E Ambassador Maged Abdel Aziz, Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt.* Ministry of Foreign Affairs. http://www.mfa.gov.eg/English/Minister/Statements/Pages/StatementDetails.aspx?Source=-6781921f-3993-444a-859e-ee26ce851de8&newsID=6a7e4b76-abeb-4764-8ef9-b5974fb41a13.

—. 2013. *Statement by H.E Ambassador Mootaz Ahmadein Khalil, Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt, on behalf of the Non-Aligned Movement, before the Security Council's Open Debate on: "United Nations Peacekeeping: a Multidimensional Approach".* Permanent Mission of Egypt to the United Nations.

—. 2016. *Statement by H.E. Mr. Sameh Shoukry, Foreign Minister of the Arab Republic of Egypt, President of the Security Council for the month of May, delivered at the High-Level meeting on "Sustaining Peace: Mechanisms Partnerships and the Future of Peacebuilding in Africa".* Permanent Mission of Egypt to the United Nations.

Faganello, Priscila Liane Fett. 2013. *Operações de Manutenção da Paz da ONU.* Brasília: FUNAG.

Findlay, Trevor. 2002. *The Use of Force in UN Peace Operations*. Solna, Sweden: SIPRI.

Fontoura, Paulo R. C. T. 2005. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.

France. 2013a. *Post-2015 agenda on development.* Ministère des Affaires Étrangères.

—. 2013b. *21 January 2013 - Security Council - Peacekeeping Operations - Statement by Mr. Gérard Araud, Permanent Representative of France to the United Nations.* Permanent Mission of France to the United Nations. http://www.franceonu.org/21January-2013-Security--Council

—. 2015a. *Peacekeeping operations - Statement by Mr. François Delattre, Permanent Representative of France to the United Nations - Security Council - 17 June 2015.* Permanent Mission of France to the United Nations in New York. http://www.franceonu.org/Peacekeeping--operations-must-be-adapted-to-protect-civilians.

—. "France wants to strengthen UN action for post-conflict peacebuilding". 2016. *Permanent Mission of France to the United Nations in New York.* http://www.franceonu.org/France--wants-to-strenghen-UN-action-for-post-conflict-peacebuilding.

Fukuyama, Francis. 2004. *State-building: governance and world order in the twenty-first century.* London: Profile Books.

Gowan, Richard. 2008. "The strategic context: Peacekeeping in crisis, 2006–08". *International Peacekeeping* 15 (4): 453-469. doi:10.1080/13533310802239618.

—. 2013. "United Nations peacekeeping and the irony of statebuilding". In *Routledge Handbook of International Statebuilding,* 1st ed., 156-167. New York: Routledge.

Greener, B. K. 2015. "Peacekeeping Contributor Profile: New Zealand". *Providing for Peacekeeping*: http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-new--zealand

Hobsbawm, Eric. 2015. *Era dos Extremos: o Breve Século XX.* São Paulo: Companhia das Letras.

Holshek, Christopher. 2015. "America Needs Peacekeeping Missions More Than Ever". *Foreign Policy.* 10 November 2015. http://foreignpolicy.com/2015/11/10/america-needs-peacekeeping-missions-more-than-ever/.

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance). 2003. *Reconciliation After Violent Conflict.* http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/policy_summary.pdf.

Ilitchev, Alexander. 2015. *Implementing the HIPPO Report: Sustaining Peace as a New Imperative?*. International Forum for the Challenges of Peace Operations. http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/PolicyBrief2015_5_-Imlementing_the_HIPPO_Alexander-Ilitchev.pdf.

IPI (International Peace Institute). 2015. *The Future of Peace Operations: Maintaining Momentum.* New York: International Peace Institute. https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/11/IPI_E-RPT-Future_of_Peace_Ops.pdf.

Ishizuka, Katsumi. 2013. "Contributor Profile: Japan". *Providing for Peacekeeping*: http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-japan/.

Jackson, Robert. 2007. *Sovereignty – Evolution of an Idea.* Cambridge: Polity Press.

Japan. 2010. *Statement by H.E. Mr. Tsuneo Nishida, Permanent Representative of Japan to the United Nations, at the Debate of the United Nations Security Council on Post-Conflict Peacebuilding*: Permanent Mission of Japan to the United Nations.

Johnstone, Ian. 2011. "Managing Consent in Contemporary Peacekeeping Operations". *International Peacekeeping* 18 (2): 168-182. doi:10.1080/13533312.2011.546091.

Kaldor, Mary. 2001. *New and Old Wars: Organized Violence in Global Era.* Stanford: Stanford University Press.

Kissinger, Henry. 2014. *Ordem Mundial.* Rio de Janeiro: Objetiva

Krasner, Stephen D. 2004. "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing

States". *International Security* 29 (2): 85-120. doi:10.1162/0162288042879940.

Labuda, Patryk. 2015. "UN Peace Operations: Tracking the Shift from Peacekeeping to Peace Enforcement and State-Building." *European Journal of International Law,* September 2, 2015.

Lafont-Rapnouil, Manuel. 2013. "French UN Security Council Policy and Peacekeeping in Africa". *Chatham House - Africa Summary.*

Liu, Fou Tchin. 1992. *United Nations Peacekeeping and the Non-Use of Force* (International Peace Academy Occasional Paper Series). Boulder: Lynne Rienner.

Ludwig, Fernando José. 2010. "Statebuilding: Paz ou Imperialismo?". *Universitas: Relações Internacionais* 8 (2). doi:10.5102/uri.v8i2.1307

MacQueen, Norrie. 2006. *Peacekeeping and the International System.* New York: Routledge.

Malone, David M. 2007. "Security Council". In *The Oxford Handbook on the United Nations,* 1st ed., 117-135. New York: Oxford University Press.

Matijascic, Vanessa Braga. 2014. "Peacebuilding e as Nações Unidas". In *Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas: reflexões e debates,* 1st ed., 41-69. São Paulo: Editora UNESP.

Mazower, Mark. 2008. *No Enchanted Palace – The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations.* Princeton: Princeton University Press.

O'Neill, William G. 2016. "Strengthening Human Rights in Peacekeeping". *International Peace Institute*, January 21 2016. http://www.futurepeaceops.org/2016/01/21/recommendations-for-strengthening-human-rights-in-peacekeeping.

Paris, Roland. 2004. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict.* Cambridge: Cambridge University Press.

—. 2007. "Post-Conflict Peacebuilding". In *The Oxford Handbook on the United Nations*, 1st ed., 404-426. New York: Oxford University Press.

Paris, Roland, and Timothy Sisk. 2009. "Introduction: understanding the contradictions of postwar statebuilding". In *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations,* 1st ed., 1-20. New York: Routledge.

Pedersen, S. 2007. "Back to the League of Nations". *The American Historical Review* 112 (4): 1091-1117. doi:10.1086/ahr.112.4.1091.

—. 2015. *The Guardians: the League of Nations and the Crisis of Empire.* New York: Oxford University Press.

Peter, Mateja. 2015. "Between Doctrine and Practice: the UN Peacekeeping Dilemma". *Global Governance* 21 (3): 351-370.

Pietz, Tobias and Luisa Scholz. 2016. ""The Challenge of Sustaining Peace": The Report on the Review of the UN Peacebuilding Architecture". *Center for International Peace Operations.*

Power, Samantha. 2001. "Bystanders to Genocide: Why the United States Let the Rwandan Tragedy Happen". *The Atlantic*, September 2001 Issue. http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2001/09/bystanders-to-genocide/304571/.

Pugh, Michael. 2007. "Peace Enforcement". In: *The Oxford Handbook on the United Nations*, 1st ed., 370-386. New York: Oxford University Press.

—. 2008. "Peace Operations". In *Security Studies: An Introduction,* 407-421. Abingdon: Routledge.

Ramos-Horta, José. 2015. "Preventing Conflicts, Building Durable Peace". *International Peace Institute*, 3 November 2015. http://www.futurepeaceops.org/2015/11/03/preventing-conflicts-building-durable-peace.

Reynaert, Julie. 2011. *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus*. Antwerp: International Peace Information Service.

Richmond, Oliver P. and Ioannis Tellidis. 2013. *The BRICS and International Peacebuilding and Statebuilding*: Norwegian Peacebuilding Resource Centre. http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/5f8c6a3d43ec8fff5692d7b596af2491.pdf.

Rotberg, Robert I. 2004. "The Failure and Collapse of Nation-States". In *When States Fail: Causes and Consequences*, 1-50. Princeton: Princeton University Press.

Russian Federation. 2016a. *Statement by Ambassador Vitaly I. Churkin, Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations, during the Security Council Meeting on Protection of Civilians in Armed Conflict*. Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations.

—. 2016b. *Statement by Mr. Peter Iliichev, Deputy Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations, at the Security Council meeting on the post-conflict peacebuilding*: Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations.

Security Council Report. 2016. *The Security Council and UN Peace Operations: Reform and Deliver*. New York: Security Council Report. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_peace_operations_may_2016.pdf.

Seitenfus. 2008. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Senegal. 2016. *The Permanent Mission of the Republic of Senegal to the United Nations*. Permanent Mission of the Republic of Senegal to the United Nations. https://www.un.int/senegal/content/permanent-mission-republic-senegal-united-nations-0.

Sisk, Timothy. 2013a. "Elections and statebuilding after civil war: Lurching toward legitimacy". In *The Routledge Handbook of International Statebuilding*, 1st ed., 257–266. New York: Routledge.

—. 2013b. *Statebuilding*: Cambridge: Polity Press.

Smith, Adam C. 2014. *Peacekeeping Contributor Profile: United States of America*. Providing for Peacekeeping.

Sokolov, Alexander. 1997. "Russian Peacekeeping Forces in the Post-Soviet Area." In *Restructuring the Global Military Sector: New Wars*, by Mary Kaidar e Baskor Vashoo. London: Pinter Pub Ltd

Spain. 2014. *Spain's Vice-Minister's Intervention on Peacekeeping Operations at UN*. 11 June 2014. Permanent Mission of Spain to the United Nations. http://www.spainun.org/en/2014/06/spains-vice-ministers-intervention-on-peacekeeping-operations-at-un/.

—. 2016. *Joint Statement by Egypt, Ukraine and Spain at UNSC Open Debate on review of the peacebuilding architecture*. 23 February 2016. Permanent Mission of Spain to the United Nations. http://www.spainun.org/en/2016/02/joint-statement-by-egypt-ukraine-and-spain-at-unsc-open-debate-on-review-of-the-peacebuilding-architecture/.

Sripati, Vijayashri. 2012. "UN Constitutional Assistance Projects in comprehensive peace missions: An inventory 1989–2011". *International Peacekeeping* 19 (1): 93–113.

—. 2013. "United Nations constitutional assistance in statebuilding". In *The Routledge Handbook of International Statebuilding*, 1st ed., 143–155. New York: Routledge.

Thakur, Ramesh. 2003. "UN Peace Operations and U.S. Unilateralism and Multilateralism". In *US Foreign Policy: International Perspectives*, 153–179. Boulder: Lynne Rienner.

UN (United Nations). 1992. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council, on 21 January 1992.* A/47/277-S/24111.

—. 1995. *Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations.* A/50/60-S/1995/1. http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm.

—. 2000. *Report of the panel on United Nations peacekeeping operations.* A/55/305-S/2000/809. http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf.

—. 2001. SG/SM/7850. 19 June 2001.

—. 2004. *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.* New York: United Nations.

—. 2005. General Assembly. *2005 World Summit Outcome.* A/RES/60/1. 24 October 2005. http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf.

—. 2008. Department of Peacekeeping Operations; Department of Field Support. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* [Capstone Doctrine]. http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf.

—. 2009. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. *A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping*: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf.

—. 2015a. *Identical letters dated 17 June 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council.* A/70/95–S/2015/446*. New York.

—. 2015b. *Security Council Presidential Statement Emphasizes National Responsibility, Inclusivity in Peacebuilding Efforts for Countries Emerging from Conflict.* http://www.un.org/press/en/2015/sc11734.doc.htm.

—. 2016a. "1945: The San Francisco Conference". *United Nations.* http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1945-san-francisco-conference/index.html.

—. 2016b. "Charter of the United Nations". 2016. *United Nations.* http://www.un.org/en/charter-united-nations/.

—. 2016d. *Department of Peacekeeping Operations.* http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml.

—. 2016e. *Long-Term Institution-Building, National Ownership Critical to Peacebuilding in Africa, Speakers Stress at Security Council Debate.* http://www.un.org/press/en/2016/sc12465.doc.htm.

—. 2016c. "Structure of the United Nations Security Council". *United Nations.* http://www.un.org/en/sc/about/structure.shtml.

UNDP (United Nations Development Programme). 2004. *Practical Guide to Multilateral Needs Assessment in Post-Conflict Countries.* New York: United Nations.

United Kingdom. 2011. *Building Stability Overseas Strategy.* Department for International

Development; Foreign and Commonwealth Office; Ministry of Defense.

—. 2015. *Securing Britain in an Age of Uncertainty: the Strategic Defence and Security Review.* HM Government.

United States of America. 2014. *Statement by Ambassador David Dunn, Acting U.S. Alternate Representative for Special Political Affairs, at a UN Security Council Briefing on Post-Conflict Peacebuilding*: United States Mission to the United Nations.

UNSC (United Nations Security Council). 2000b. S/RES/1325. 31 October 2000.

—. 2000a. S/RES/1327. 13 November 2000.

—. 2001. S/RES/1366. 30 August 2001.

—. 2005. S/RES/1631. 17 October 2005.

—. 2008. S/RES/1809. 16 April 2008.

—. 2012. S/RES/2033. 12 January 2012.

—. 2013c. S/RES/2086. 21 January 2013.

—. 2013a. S/RES/2098. 28 March 2013.

—. 2013b. S/RES/2100. 25 April 2013.

—. 2014b. S/RES/2151. 28 April 2014.

—. 2014a. S/RES/2171. 21 August 2014.

—. 2015. S/RES/2217. 28 April 2015.

—. 2016a. S/RES/2272. 11 March 2016.

—. 2016b. S/RES/2282. 27 April 2016.

—. 2016c. S/2016/586. *Letter dated 1 July 2016 from the Permanent Representative of Japan to the United Nations addressed to the Secretary-General.*

Uruguay. 2016. *Intervención del Embajador Elbio Rosselli, Representante Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas, en el Debate Abierto sobre "Consolidación de la Paz después de los Conflitos: Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz".* Permanent Mission of Uruguay to the United Nations.

Venezuela. 2015. *Statement by Ambassador Rafael Ramírez, Permanent Representative of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations, at the Security Council Open Debate on the Protection of Civilians.* Permanent Mission of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations. http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5695-statement-by-venezuela-at-the-security-council-open-debate--on-the-protection-of-civilians-.

—. 2016. *The UN Security Council has turned into a factor of intervention and pressure in African conflicts: Ramirez.* Permanent Mission of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations. http://www.misionvenezuelaonu.org/en/press/news/details/the-un-security-council-has-turned-into-a-factor-of-intervention-and-pressure-in-african-conflicts-ramirez.html.

von Bogdandy, Armin, Stefan Häußler, Raphael Utz, and Felix Hanschmann. 2005. "State--Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches". *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online* 9 (1): 579-577. doi:10.1163/138946305775160401.

von Einsiedel, Sebastian and Rahul Chandran. 2015. "The High-Level Panel and the Prospects

for Reform of UN Peace Operations". *United Nations University: Centre for Policy Research.*

von Gienanth, Tobias. 2009. "Elections in Post-Conflict Countries – Lessons Learned from Liberia, Sierra Leone, DR Congo, and Kosovo". *Center for International Peace Operations.*

Visentini, Paulo Fagundes. 2014. *A Primeira Guerra Mundial e o declínio da Europa.* Rio de Janeiro: Alta Books.

Weiss, Thomas G., David P. Forsythe, Roger A. Coate, e Kelly-Kate Pease. 2007. *The United Nations and Changing World Politics.* Boulder: Westview Press.

Wu, Anne. 2009. "A Regional-Global Paradigm for Implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy". *Defence Against Terrorism* Review 2 (2): 83-98.

Yoo, John Choon. 2011. "Fixing Failed States". *Berkeley Law.* doi:10.2139/ssrn.1552395.

UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations
ISSN 2318-3195 | v.4, 2016 | p.598-644

THE SITUATION IN AFGHANISTAN

Bruno Palombini Gastal[1]
Patrícia Graeff Machry[2]
Sérgio Minuzzi Tessuto[3]

ABSTRACT

The present article assesses both historical and current aspects of the conflict in Afghanistan. The country has a great geopolitical importance, historically being a trade and energy hub in Central Asia and a crossroad for different cultures and people — thus, it has been a subject of dispute among great powers, such as Russia and Great Britain, in the 19th century, and the USSR and the United States, in the late 20th century. The year of 2001, nonetheless, marked a new moment in the Afghan history: as a response to the 9/11 attacks — claimed by Osama bin Laden's group Al-Qaeda —, an important measure of the War on Terror foreign policy of George W. Bush was implemented. Having reasons to believe the Taliban government in Afghanistan protected the Al-Qaeda leader, the United States and NATO allies invaded the country in order to dismantle its regime—in which it had succeeded. More than a decade later, still, the country is far from stable. After NATO's withdrawal more than a year ago, Afghanistan lives some of the most violent times in last years, with the resurgence of an increasingly violent Taliban and the worrying rise of the Islamic State in the country.

1 Bruno is a 3rd year student of International Relations at UFRGS.
2 Patrícia is a final year student of International Relations at UFRGS.
3 Sérgio is a 4th year student of International Relations at UFRGS.

1 HISTORICAL BACKGROUND

This section summarizes Afghanistan history, comprehending the period between the early human settlements in the Afghan territory and 2008. It focuses on the most relevant aspects for the discussion on the current situation, such as the country geopolitical importance, its ethnic composition, and the Soviet and NATO invasions in the country, in 1979 and 2001, respectively.

1.1 THE AFGHAN STATE

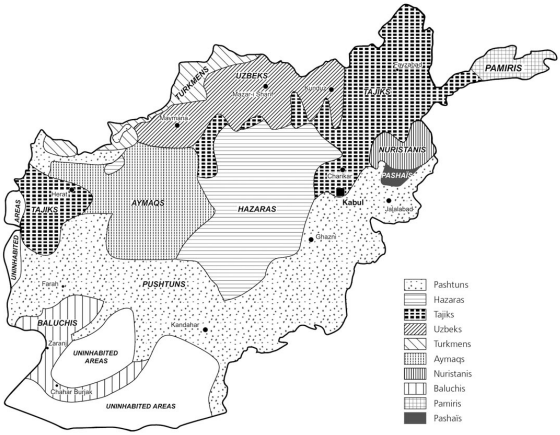
The Afghan territory is located on an important crossroad between Europe, Asia and the Middle East. Thereby, it had the possibility to contact a great variety of cultures throughout its history, whereas it allowed its neighbors to grow and develop as important trade emperors that ruled commerce routes among continents (Maley 2009). Partly, the formation of the Afghan state can be explained by this particular territorial condition. Nomads who tamed the great variety of fruits within the slopes of the mountains were the first settlers. However, the subsequent invasion by several ancient empires built the social structure of Afghan people in a very particular way. Besides Persians (550 b.C.), Macedonians (300 b.C.) and Mongols (350 AD), the most important outsider to meddle into Afghanistan society were Muslims (Wahab and Youngerman 2010).

A result of the long campaigns performed by Arab armies in the region, Islamism was introduced in the 8th century, becoming an important element to the conflicts in Afghanistan among external powers and local tribes — since the Islamic culture turned into the great common factor among the different tribes in the region. The most important Islamic group that occupied the region, by then, and which had achieved to build in there an incipient political organization, were Muslim Persian dynasties — stability, however, was undermined by nomads that came from the north. At that point, it is possible to observe the rise of the Pashtuns[4] — a group (that are themselves divided into several tribes) original from the region around the current Afghan-Pakistani border through the slopes of Hindu Kush —, which was possible thanks to the association of both modern and tribal aspects of everyday life (Wahab and Youngerman 2010). Their support will be shown very important to promote any political organization among the differents tribes settled in the region.

In 1747, the appearance of Ahmad Shah "Durr-i-Durran" as a leader

among a great number of tribes (especially Pashtuns) is considered the first attempt to centralize power in the region. Despite finding certain resistance among the mountain tribes, the endeavor of creating a modern state succeeded thanks to the weakening of the surrounding empires, as the commercial routes explored by them lost importance to sea trade[5] (Tanner 2002).

Map 1: Simplified ethnic division of Afghanistan



Source: http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/afghanistan_ethnicities_map_4Dec2009.jpg

The vacuum of power in the surrounding region guaranteed political gains for the just-founded state of Shah Durran, once there was no serious menace of invasion. However, it had likewise allowed European powers to

4 Besides the Pashtuns, which represent nearly 50% of the population, the main groups in Afghanistan are: (i) the Tajiks, descendants of Persians, which settled in Afghanistan after the expansion of the Soviet Army towards Central Asia and that now represent nearly 30% of the Afghan population; (ii) the Hazaras, descendants of Mongols from central Afghanistan, which represent nearly 10% of the population and that traditionally were adepts of the Sharia Law; (iii) the Uzbeks, who represent a bit less than the Hazara population, are a Turkic people who migrated and settled originally in northern Afghanistan, most of them Sunni muslims. Besides, there are less populous groups such as Aimaiks (4%), Turkmen (3%), Baloch (2%), and others (Wahab and Youngerman 2010, The Asia Foundation 2012, 181–182).

5 Several empires were raised in Central Asia due to land trade routes that were heavily used by Europeans to bring products from Asia to the West. Whenever the land trade routes were left aside over sea routes, the empires collapsed (Tanner 2002).

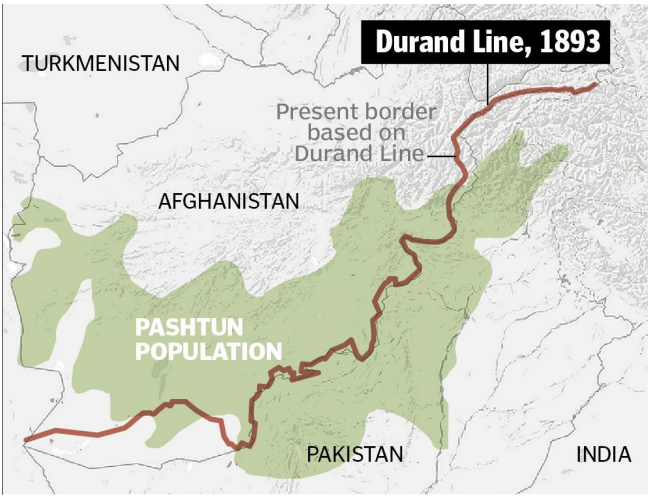
approach Afghan borders. Great Britain, at that point, consolidated its influence over the Indian region and headed West towards where today is Pakistan. Meanwhile, the Russian Empire found no difficulties to conquer and append huge amounts of land from impoverished empires in Central Asia, reaching the northern limit of today's Afghanistan as the Tsar headed south. The confrontation between the two great powers seemed imminent — nonetheless, it was avoided by Afghan mountainous geography, which kept England and Russia apart as each of them remained on one side of the Hindu Kush mountains (Jones 2010). This friction between the two countries would be called "The Great Game".

1.2 THE DURAND LINE AND THE WAKHAN CORRIDOR

Willing to conquer Afghan territory and decrease Russian influence in the region, the British invaded Afghanistan in 1839 — starting what is known as The First Anglo-Afghan War, which was finished in 1842 with the Europeans suffering a humiliating defeat. The strategic interest in controlling Afghanistan, to avoid a further expansion of the Russian Empire towards British India, was confirmed by a second assault from the British to the Shah land in 1878. However, this time, after two years of warfare, the Europeans were victorious counting on more than 30,000 soldiers fighting on three fronts (Jones 2010).

Defeated, Afghan Emir Abdur Rahman could not do much more than negotiate the war assets that, in this case, would be the border lines of Afghanistan. Hence, the two European powers agreed in late 1880's to create a joint commission to define the frontiers in a diplomatic way. In the north, the Russian Empire acquired no substantial gains (Wahab and Youngerman 2010). However, when the British defined its colony's northern and eastern borders with Afghanistan, the latter lost considerable parts of its southern and eastern territories — which was accepted by the Emir in change of the payment of annuities by the United Kingdom (Tanner 2002). The treaty was signed by Sir Henry Mortimer Durand in 1893, creating the Durand Line, which would serve as a frontier between Afghanistan and the British India (Jones 2010).

Map 2: The Durand Line



Source: https://c.o0bg.com/rf/image_1920w/Boston/20112020/2014/07/06/BostonGlobe.com/EditorialOpinion/Images/durand.png

Afghanistan then became a buffer state that prevented the Russian Empire of crossing the Hindu Kush, allowing Great Britain to undisturbedly rule India. However, its borders did not take into consideration geographic and ethnic basis. In the north, for instance, the frontier cut off important seasonal routes of nomad Afghan groups such as Uzbeks and Tajik tribes; and in the east, likewise, the Durand Line prevented the Pashtun to be united in Afghan territory. In the next decade, Afghanistan would still accept one more treaty with Russia and Great Britain, regarding a final agreement on frontiers. In order to avoid the potential instability of an Anglo-Russian frontier, the Wakhan Corridor was created in 1907, extending the northeastern border of Afghanistan alongside with the southern border of where is Tajikistan today to China (Wahab and Youngerman 2010).

Map 3: The Wakhan Corridor



Source:http://3.bp.blogspot.com/CxSIsjpYOTM/UhUFrJrCYzI/AAAAAAAABZg/0y2oCbvRnys/s1600/24mortenson-map-popup.jpg

The First World War, nonetheless, changed the geopolitics in the region. Russian Empire and Great Britain, together with France, were now allies against Ottoman, German and Austrian empires. Although Afghanistan started the war in a neutral position, it enjoyed the conjuncture of war to essay its independence, declaring war to the United Kingdom in 1919. The Third Anglo-Afghan war ended with the independence of Afghanistan within the borders defined in 1907, namely the reassurance of the Durand Line and the Wakhan Corridor (Tanner 2002).

The autonomy of Afghanistan's foreign policy would be proved especially after the Second World War. Having chosen to remain neutral under the reign of Zahir Shah, the post-conflict urged to negotiate cooperation agreements with the winner powers (Tanner 2002). However, the background now was different, as British India was dissolved into different countries: India, with a mostly Hindu population, and Pakistan, which shared the Durand Line as its frontier with Afghanistan and had a mostly Muslim population (Jones 2010). The attrition in England's capabilities caused by the Second World War followed by Independence Wars in the colonies precluded the possibilities of British cooperation. The Americans, on the other hand, had the resources but considered the investment in Pakistan much more important strategically. Consequently, Kabul and Moscow gradually deepened their relations (Tanner 2002).

1.3 THE SOVIET INVASION OF AFGHANISTAN

During the first thirty years of Muhammed Zahir Shah reign, which lasted from 1933 and 1973, Afghanistan experienced the longest period of stability in recent times. Although power was not truly exercised by him, since the political structure left him shadowed by his relatives who ran the government, Zahir Shah implemented important democratic and modernizing reforms — to which, however, there was severe internal resistance that prevented the deepening of the reforms. Prince Muhammed Daoud, Zahir's prime minister (and cousin) between 1953 and 1963, sought to largely invest in education and military defense. The minister believed an organized and well-equipped national army was necessary to implement an actual modernization plan, in order to control the opposition.

Daoud succeeded to create an inclusive educational system — which would promote women empowerment and modern ideals — and a new constitution, which guaranteed legal equality for every group within Afghanistan borders, freedom of religion (including to non-Muslim citizens), assurance of private property, and freedom of creating political parties was then granted. Moreover, under his leadership, Afghanistan improved relations with the United States, China, Pakistan and, mainly, the USSR. Huge amounts of money and arms that came from the Soviet Union — as loans that would later be paid with Afghan natural gas—evidenced this country's strategic support to Daoud (Marsden 2009). At this point, People's Democratic Party of Afghanistan (PDPA, a communist party) and Jamiat-i-Islami[6] (or Islamic Society) emerged as polarized political groups[7] (Tanner 2002).

If in one hand it was possible to observe an actual modernizing plan implemented, in the other, a great dissatisfaction arose among conservative communities, especially due to women's emancipation. Besides, the country had become completely dependent of international aid — mainly the USSR —, and the population could not enjoy a truly autonomous economy that offered qualified jobs and welfare. In 1973, Prince Daoud deposed his cousin from the throne and proclaimed the Republic with important support of a

6 Jamiat-I-Islami was founded in 1968 basing its political aims in the Sharia, or the Islamic Law. The group has become particularly popular during the Soviet Invasion, since the most powerful mujahideen groups were vinculated to it (Vizentini 2002).
7 It is important to stress that only an urban minority experienced political life, as most mountain tribes still lived as nomads (Vizentini 2002).

front led by a Marxist faction of the PDPA named Parcham — to which followed a decade of instabilities. Still in need of external support, and willing to diminish the dependence on the USSR, Daud approached Iran, China, United States, and Pakistan. In the meantime, the Prince tried to oust left-wing elements from the government. In 1978, however, a radical left-wing faction of the PDPA named Khalq undertook a coup d'état, ousting Parcham of the party and deposed Prince Daud from the government. Nur Muhammed Taraki, their leader, implemented important socialist reforms that sparked several riots among the conservative citizens who were supported, in special, by Pakistan (Vizentini 2002).

Taraki traveled, then, to Moscow in order to guarantee military assistance and stability to his government, offering in exchange a more moderate stance, since the Soviet were not pleased with the often too radical actions of Khalq. However, returning to Afghanistan, Hafizullah Amin, a deputy of Taraki, executed him and took power. Hence, as instability gripped the country, the Soviet Union decided to intervene (Maley 2009). Meanwhile, large amounts of money and weapons were sent to anti-Soviet fundamentalist guerrillas of the Afghan mountains by China, Egypt, Saudi Arabia and, mainly, Pakistan and the United States (Moniz Bandeira 2014). Although the USSR had deposed Amin and had given power back to Brabak Karmal, a moderate left-wing Parcham representative, political control could no longer be established (Vizentini 2002). The guerrillas were either entrenched in the mountains or settled over the Durand Line in Pakistani territory. Year after year, the warfare remained more violent and less defined. After ten years, in 1989, the Soviet Union withdrew from Afghanistan leaving behind an incipient civil war, nearly 15,000 soldiers dead and 35,000 wounded, besides 1,000,000 Afghan fatalities and 5,000,000 refugees. The failed campaign costed a high price for the public opinion in the Soviet Union (Jones 2010, Runion 2007).

1.4 THE RISE AND FALL OF THE TALIBAN REGIME

As previously stated, the United States sent a huge supply to the Mujahideen[8] resistance, developing a very complex structure of money transference that deeply involved also Saudi Arabia[9] and Pakistan (Moniz Bandeira 2014). Many Islamic anti-communist militias fled to Pakistan through the porous Durand Line, where they had found a safe place to settle and organize their military actions. The Pakistani government, then, distributed arms and supplies through the main Afghan Islamic parties, that is:

Hisb-e-Islami, composed by Pashtuns; Jamiat-e-Islamic, composed by Tajiks and led by an important character of the Afghan resistance to the Soviets, Ahmad Massoud; and Hazara-e-Islami, the Hazara party formed by the country's Shi'a minority. Based on the Pakistani side of the Durand Line were also the training fields of Islamic militias, among which several Saudi Wahhabist volunteers that were trained in the Pakistani region of Peshawar to fight the Soviets during their occupation. The most famous of these armed groups was led by Osama Bin Laden and was named Al-Qaeda (Marsden 2009).

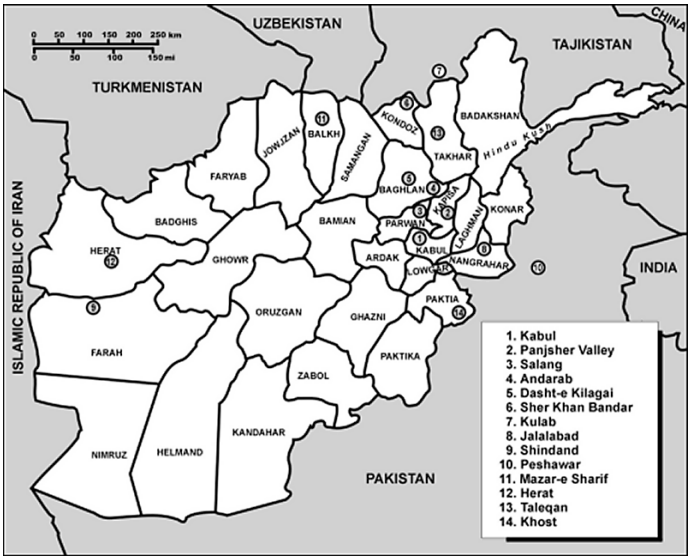
However, as the USSR withdrew and the United States thus succeeded in expanding its influence in the oil-rich Persian Gulf countries, Washington stopped the millionaire weaponry aid. Warlords were already loaded up with heavy weapons, including anti-aircraft systems, though, and a wave of violence emerged again in Afghanistan territory, beginning the Civil War (Runion 2007).

This background aspect of the conflict is particularly important to understand the subsequent events. Despite the Soviet withdrawal in February of 1989, their planes kept flying in Afghan territory in order to help the stabilization of the new president Mohammed Najibullah (Maley 2009). Moscow spent nearly 3 billion dollars in humanitarian aid and strategic support a year, but as it started opening the regime, the supply became scarcely. In 1992, when the renewed Russian Federation refused to sell oil products to Najibullah, thus leaving Afghanistan with scarce fuel and food during the winter, his government collapsed (Runion 2007).

8 Mujahideen is the plural of Mujahid, which refers to the ones engaged in Jihad. The term is mainly related to the islamic warlords who fought USSR in Afghanistan (Jones 2010).

9 Even before the Soviet invasion, the Saudis received about 20 million dollars annually (more than 600 million in 1987) from the CIA to distribute to Mujahedeen leaders close to the high policy makers of Riyadh (Moniz Bandeira 2014).

Map 4: Provinces of Afghanistan



Source: http://www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/images/afghan-provinces-map.gif

At that point, millions of refugees returned to Afghanistan after the war and the Mujahideen tested their forces by creating a chaotic climate of violence and corruption, especially in the region near the Durand Line, covered by huge masses of poverty (Tanner 2002). In this scenario, in 1992, a group of puritanical Sunni Pashtun students from Helmand and Kandahar came up calling themselves the "Taliban", or the "seekers of knowledge". Willing to establish a strict obedience to the Islamic law, the group received training and funding from the Pakistani Inter-Services Intelligence (ISI) — with the support of Western oil companies — and took control of Kabul in 1996. Four years later, Taliban ruled nearly 95% of Afghan territory (Runion 2007).

Taliban invaded city after city, deposing and killing the mujahideen and the civilians. Their violent practices against the people considered as pagans served as an example of what would happen to the ones who did not obey the Sharia (Maley 2009). The population suffered from the violation of human rights, especially women, who were excluded from society and obligated to cover themselves in public. During the decade, the regime had

very few diplomatic recognition and oodles of complaints (Runion 2007), yet their relation with Pakistan remained tight, since mattered to Islamabad to maintain in Afghanistan a government that guaranteed its interests, that is, control the oil ducts and trade routes (Mardens 2009). Taliban raised their funds with drug production. The group developed the business seized by the mujahideen years before and extended it by taxing farmers, manufacturers and transporters. Taliban legitimated their action by assuring that no Afghan enjoyed these drugs, something that only "unfaithful Western people" would do (Rashid 2009a).

Osama bin Laden first contacted Taliban in 1996, when Kabul was seized. Having the ISI as intermediate, the leader of Al-Qaeda offered the incipient group formal partnership in order to guarantee his free action recruiting and training terrorists. Al-Qaeda's special brigade was introduced to Taliban, and the group was significantly strengthened. bin Laden was considered the leader of many terrorist attacks all over the world (Maley 2009). After several bombings, the United States court considered him criminal and demanded his extradition. However, disregarding the advice of Islamabad, the Taliban refused to adhere to American orders, claiming that Osama was missing for a long time (Runion 2007).

The collapse of the Taliban regime in 2001 had two important reasons. The first one was internal. The Northern Alliance[10] and its leader, Ahmad Shah Massoud (or, as he was respectfully known, "The Lion of Panjshir"), were one of the main reasons why the Taliban had not completely dominated Afghanistan yet. Massoud was an excellent strategist and very esteemed among his fighters as he refused high posts in the Taliban government, clearly seeing that their regime could not stand much longer (Rashid 2009a). His rising popularity, also in the West, threatened the ruling order. Thus, on September 9, two supposedly supporters of Al-Qaeda — presenting themselves as European interviewers — exploded bombs tied to their bodies and killed Massoud. Facing the death of a very cherished leader, the Afghan population started to see Taliban as a group of terrorists, compliant to any Al-Qaeda operation in order to preserve their support to the regime (Runion 2007).

The second reason was external and took place in New York two days later.

10 The Northern Alliance was an armed group leaded by former members of Islamic Party of Afghanistan created in 1996 during Taliban regime. Firstly, Tajiks started the defensive combats, later other groups such as Uzbeks, Hazara and a minority of Pashtun joined the battle against Taliban supporters (Maley 2009).

1.5 THE 9/11 AND THE NATO OCCUPATION

On September 11, 2001, the world watched live and repeatedly the news about the well-orchestrated terrorist plan claimed later by Al-Qaeda's leader Osama bin Laden. Two commercial aircraft were hijacked and crashed against the World Trade Center, in the heart of Manhattan. Thousands of lives were lost and other thousands were injured, and an immediate retaliation was urged (Maley 2009). Therefore, president George W. Bush declared that the United States of America was starting a "War on Terror".

Bush assembled a neoconservative team of policymakers from the Republican Party. Among other guidelines, this group aimed to increase expenditure on defense, strengthen democratic bonds and challenge hostile regimes to arrange the system in order to defend the United States' security. Thereby, 9/11 was a convincing excuse to implement Bush's militarized foreign policy. In fact, invading Afghanistan would be very valuable for Washington's interests in Central Asia since it was Bush's intent to guarantee the safety of oil ducts in the region (Moniz Bandeira 2014). United States recalled, then, article 5 of the NATO charter, which considers an armed attack against one member an issue to every signatory, and called for the support of several members of the organization (Maley 2009).

In 24 hours, the CIA had already found the responsibles for the attacks and their relation to bin Laden's Al-Qaeda. The US immediately demanded his extradition from Afghanistan. The Taliban government, however, refused to accept the American request without negotiation, despite being advised to do the contrary by Pakistani representatives (Tanner 2002). Washington did not wait and implemented its response with Operation Enduring Freedom, aiming to eliminate both Al-Qaeda and Taliban forces within Afghan borders. Bush associated with the Northern Alliance and, in November of the same year, Taliban was already reduced to a guerrilla group of Kandahar suburbs, while its leaders alongside with Al-Qaeda's (including number ones *mollah* Omar and bin Laden, respectively) entrenched themselves into Hindu Kush caves (Runion 2007).

In December 2001, the United Nations Security Council approved Resolution 1386, which allowed the establishment of a NATO-led six-month coalition force in order to maintain a minimum stability to the transitory government. A few months later, the UNSC also installed the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), with Resolution 1401 (UNAMA 2015). The International Security Assistance Force (ISAF), as it

was named the coalition, was firstly set to act in the surroundings of Kabul. However, after having trespassed its legal mandate, in 2003 the forces received from the UN authorization to freely operate in the whole country (Vizentini 2012).

The next months were used to debate the subsequent events: an interim government, the constitution and democratic elections. Hamid Karzai, a Pashtun leader from the tribe Popalzai, was chosen to be the interim president (Runion 2007). The figure of the former governor Zahir Shah was important to legitimate the institutionalization process of elections, as he was appointed Chairman of the Interim Administration. Overall, the restructuring plan of political institutions in Afghanistan worked: within a few months, a Constitution was written and elections took place on October 9, 2004. With 55,4% of the votes, Karzai was declared the winner and remained in office (Maley 2009).

Corruption, dissatisfaction of former warlords that lost power, and complex disagreements in political debates made Afghanistan particularly insecure. This weather of chaos recreated the perfect context for the reappearance of Taliban, which now fought to expel external powers from their country, criticizing especially US airstrikes that constantly harmed civilians (Maley 2009). By late 2005, a vast rural area that no longer supported the government gradually deceived by Taliban dominance. Karzai had no ability to extend its influence outside Kabul, and neither the Afghan police nor its army managed to stabilize the country, especially in Taliban and warlords mainstays. At that point, NATO occupied the north and moved to the west of the country (Jones 2010).

By 2006, locals were progressively distrustful on their government and on the NATO coalition and suffered from menaces by Taliban if they cooperated with the outsiders. NATO, in turn, could no longer guarantee the security of their missions (Jones 2010). Yet, Operation Medusa was launched aiming to clear the Kandahar region. First seen as an important victory, killing hundreds of Taliban soldiers and arresting other dozens, Operation Medusa confirmed two issues: first, it showed the world the abuses that NATO soldiers were committing by killing innocent Afghani and second, that Taliban had fled Afghan borders to get into Pakistani territory (Ottawa Citizen 2007).

In 2007, NATO had completed four stages of occupation and was then divided into five geographic commands: Regional Command Central, North, West, South and East. However, the international community started to debate on how effective the coalition was when official claims suggested

that Al-Qaeda had found safety within Pakistani borders and that the next year would be particularly violent. In April, president Hamid Karzai escaped from an attempted murder. In June, the US "friendly fired" the country and ended up killing nearly a dozen Pakistani soldiers. In the next month, the Indian Embassy in Kabul was bombed, causing approximately 50 fatalities. In August, the US was once again charged to kill civilians in airstrikes (Jones 2010). At that point, there was one extremely important question to be answered: how could the US presidential elections of 2008 deal with the conflict in order to make it less chaotic?

2 STATEMENT OF THE ISSUE

The current section exposes the situation in Afghanistan since 2009. As in this year Barack Obama assumed the presidency of the United States — with important consequences to the NATO intervention and thus to Afghanistan itself — the section will firstly assess the new government's objectives for Afghanistan and ISAF's acting since then. In 2015, with the end of ISAF and the beginning of the so-called Afghan Civil War, the focus will shift to the Central Asian country's internal developments, with a final analysis of the current situation of the most important actors in the conflict — including insurgents and the Afghan government.

2.1 THE OBAMA ADMINISTRATION AND THE "SURGE" IN AFGHANISTAN

A year before the elections that made him president, Barack Obama wrote an article that expressed some of the most important points that would guide his government's foreign policy through the following years. For him, the war in "Iraq was a diversion from the fight against the terrorists" while Afghanistan and Pakistan were "the central front in [the] war against Al Qaeda" (Obama 2007, online). In his presidential campaign, Obama committed to ending the war in Iraq as soon as mid-2010, keeping only a residual force in order to guarantee the safety of the transition and fight remaining terrorists. This would enable more resources to be spent in the Afghan war — a war which, in Obama's words, the United States "[had] to win" (Obama 2008, online).

The year of 2008 was the deadliest for the North-American army in Afghanistan since the beginning of the war, surpassing even the death toll of Iraq. The situation was deteriorating since 2006 and it did not seem to improve even with Bush doubling the number of active troops in the war,

which reached almost 40,000 in 2008 (Washington Post 2008). Thus, when the new president took office in 2009, he announced a new strategy for Afghanistan, which comprised: the deployment of over 20,000 more troops[11]; enhanced cooperation among the US, Pakistan and Afghanistan; a huge increase in civilian assistance to both Afghanistan and Pakistan; fostering talks between Afghan official forces and Taliban "moderate" sectors; and the goal to capacitate an Afghan army of 134,000 along with a police force of 82,000 by 2011 (Miller 2016, Obama 2009). NATO endorsed this "surge" strategy in April of the same year, mainly supported by Canada, the United States and the United Kingdom (Larsen 2013).

Obama's first year as commander-in-chief, however, was even worse than the past years. Insurgents bombed a NATO and a CIA headquarters, the death toll of American soldiers was more than the double of the previous years, and the relationship between the intervening powers and the Afghan government deteriorated (Miller 2016). As preparations for the Afghan 2009 presidential elections drew a significant part of ISAF's efforts, Taliban was able to act more freely, intensifying the violent acts. On the voting day, the Taliban perpetrated hundreds of attacks around the country, which made attendance to polls very low. The two main candidates were President Hamid Karzai, going for reelection, and Abdullah Abdullah, former Karzai's foreign minister. Amid massive accusations of vote-rigging, the President was pointed winner of the votings and, despite having his legitimacy widely questioned, was recognized by the intervening countries — even though they had not support his candidacy (Rashid 2009b).

The fraud allegations in the Afghan elections alongside with the rising violence influenced negatively on the international and popular support for the intervention in Afghanistan, undermining Obama's political will to fully commit to the war as he had planned. However, General Stanley McCrystal, who assumed in June the role of top US and NATO commander in Afghanistan, assessed the worsening situation and claimed that at least 40,000 more troops, as well as huge resources, were necessary to drive an efficient "population-centric" counterinsurgency strategy, focusing on stopping the Taliban and enhancing Afghan governance (Katzman 2016, Larsen 2016). Obama, nevertheless, announced a much less bold approach: despite announcing the deployment of a new surge of 31,000 troops, he outlined a strategy that was limited to a counter-terrorism effort—in other words, more

11 The US government ended sending more than 30,000 soldiers, as it will be explained below in the text.

focused on intelligence gathering and in the elimination of Al-Qaeda than in fostering a viable political environment and governance in Afghanistan (Miller 2016).

In this same speech, delivered at West Point, Obama also announced that the transition from Western to Afghan authority would start in July 2011. The Afghan government would gradually assume the lead of the country's political and military stabilization, followed by a reduction in US and NATO personnel. However, due to critics made by Afghan authorities, which accused the planned retreat of foreign forces of being too abrupt, another strategy was drawn during NATO's Lisbon summit in November 2010, with the presence and compliance of President Karzai (Katzman 2016). The transition was still to start in early 2011 and was to be concluded until the end of 2014 — a process which would be "conditions-based, not calendar-driven", as Afghan forces would gradually assume the control of the districts according to their stabilization (NATO 2010).

Months before the NATO summit, Netherlands had announced its retreat from Afghanistan by the end of 2010, being the first allied country to do that. This action was mainly explained by domestic political reasons, and produced significant negative effects on ISAF, as the Dutch 2,000 troops had a high prestige among Afghans and were responsible for the security and rebuilding of the central Uruzgan province — which was one of most important locus of ISAF operations by 2010 (Fox 2010). Besides this political and strategic setback, nonetheless, ISAF had important gains on Afghan terrain in this year.

Map 5: Afghan political division and major cities



Source: Forsberg 2010

The surge in the Afghan war culminated in mid-2010, when ISAF launched the Hamkari ("cooperation", in Dari and Pashto) campaign, a broad military and political action that focused on securing the strategic southeastern province of Kandahar (see Map 3)—Hamid Karzai and Taliban's homeland and the latter's *de facto* capital (Forsberg 2010). This effort was mainly conceived by General McCrystal, who defended a reorientation in ISAF's focus towards Kandahar and the neighbor province Helmand, regions where Taliban had deep economic and political linkages with local authorities. Until Hamkari, ISAF's approach in these provinces was restricted to disruption operations of Taliban connections, refraining from a direct combat to their strongholds (Coll 2010).

Meanwhile, the Taliban launched an unprecedented series of attacks aimed both at the civilian population and at ISAF, in order to stop the advance of Hamkari. The group's strategy had basically two main aspects: an intense use of small arms and improvised explosive devices (IED) against official troops, in order to divert them from Taliban safe havens and lines of communication; and a massive assassination campaign against the civi-

lian population in rural and urban areas, seeking psychological control and intimidation (Forsberg 2010). On the other hand, it was during this period that the United States started the widespread use of drone attacks not only in Afghanistan but also in neighbor Pakistan. Only in 2010, the number of drone strikes reached 118, almost three times bigger than during the period between 2004 and 2008. It can be attributed as a side-effect of this drone campaign a generalized sense of resentment among Pakistanis, which diminished their government's credibility, as it was formally a supporter of the Western intervention (Tardelli 2011).

The military actions of the Hamkari process focused mostly on Kandahar City and surrounding areas. This urban center is the second-largest Afghan city, with half a million inhabitants, and is the core of the Pashtun south of Afghanistan. Moreover, it has access to the country's main transport hub: Highway One, connecting this city with Kabul. By the second half of 2010, the operations managed to eliminate important Taliban leaderships and facilities, undermining its support and infrastructure in the region—the Afghan National Security Forces[12] (ANSF), thus, which had its greatest involvement in military actions so far, won a favorable momentum and took the initiative from the insurgents (Forsberg 2010).

According to RAND analyst Seth Jones, the 2009–2011 surge allowed ISAF to take over important regions of southern Afghanistan and undermine popular support for Taliban. Besides the increase in conventional military efforts, one of the reasons appointed by the author was Karzai's Afghan Local Police program, which enhanced security forces at the community level and allowed tribes from Helmand, Kandahar, and Uruzgan provinces to stand for themselves (Jones 2011 ; Miller 2016). Nonetheless, the ground lost by Taliban in the south was in part compensated by an increased presence in non-Pashtun areas in the North. Moreover, the intense violence produced by both sides during 2010 increased civilian casualties by 15% when compared to the previous year (Tardelli 2011).

Corroborating the claim that Taliban was weakened by the 2010 military efforts, the rate of insurgent attacks dropped in May 2011, a trend maintained in the following year (Miller 2016). Furthermore, the killing of Osama bin Laden in this same month, in Pakistan's rural area, spre-

12 Consists in the Afghan National Army (ANA), the Afghan National Police (ANP) and the Afghan Air Force (AAA). Although it is also called Afghan National Defense and Security Forces (ANDSF) since 2015, in this work we will use the former acronym ANSF, as it is still widely known.

ad optimism regarding the possibility of advance in talks with Taliban, as Mullah Omar's personal relationship with the Al-Qaeda leader was one of the main reasons for proximity between these two groups (Rogin 2011). These expectations, however, were widely frustrated by the assassination of the government's High Peace Council representative Burhanuddin Rabbani, the prominent ethnic-Tajik who had been president of Afghanistan and was leading the negotiations with Taliban (ISW 2011).

On November 26, there was another major setback for the stabilization of Afghanistan when NATO helicopters allegedly crossed the blurry Afghan–Pakistani border and killed 28 Pakistani soldiers (Boone 2011, Tribune 2011). Bilateral relations between the United States and Pakistan were already much strained as bin Laden's death caused a negative effect on the latter's public opinion, and the incident motivated the Pakistani government to suspend its logistic assistance to ISAF and to boycott the Bonn Conference scheduled for December (Ali 2012). Expected to produce a main framework for post-2014 Afghanistan, the high-level meeting did not achieve significant advances besides general commitments from NATO to keep supporting the country after the withdrawal, mainly due to the absences of the Afghan Taliban and Pakistan—seen as the only country capable of influencing the region's insurgent groups (Mir 2011).

2.2 THE TRANSITION PERIOD

After 2011, for several reasons, such as the lack of political support and the death of bin Laden, international engagement in Afghanistan started to effectively decrease. American civilian support, for example, significantly decreased from this year on, suggesting that the US had given up the nation/statebuilding effort to focus solely on a rough stabilization that would permit its withdrawal (Miller 2016). In June, Canada has ended its combat involvement in Afghanistan, a move mirrored by France by the end of 2012 (CTV News 2012, Libération 2012). Both countries left only some military trainers and civilian personnel.

In May 2012, amid a thorny moment in bilateral relations, the United States and Afghanistan managed to sign a Strategic Partnership Agreement, in which, among others, the US committed in broad terms to keep assisting Afghanistan for ten years after its withdrawal from the country, scheduled to 2014 (Graham-Harrison 2012, Time 2012). These commitments were confirmed two months later when the Western country granted Afghanistan the status of "major non-NATO ally", giving it privileged

access to US financial and military aid (New York Times 2012). Still in May, the NATO Summit held in Chicago advanced in outlining the exit from Afghanistan, affirming that all command roles would already be in Afghan hands by mid-2013 (NATO 2012). Additionally, Afghanistan became an observer member of the Shanghai Cooperation Organization and agreed on a strategic and cooperative partnership with China, deepening economic and political ties (Xinhua 2012).

During the first months of 2012, there was an incipient attempt by the United States to hold talks with the Taliban. In March, however, the group suspended all contact with the Americans when they failed to release five militants detained in Guantanamo, who were to be traded for a captive US soldier. Meanwhile, relations between the Taliban and Pakistan also deteriorated, motivating the former to decrease its assistance to the latter. This compelled the group to be more open to dialogue with foreign parties, which was helped by the UNSC's decision to alleviate some travel restrictions on its leaders. Pakistan, for its part, showed an improved will in negotiating with Afghanistan, which is explained by its huge domestic difficulties in dealing with an increasingly violent Taliban[13] and a serious socioeconomic crisis — which forced the Pakistani government to cooperate with the United States in exchange for financial support (Rashid 2012).

On June 18, 2013, the Afghan government and NATO announced the former had assumed all lead positions in the country's security forces, as planned in the Chicago summit (Dale 2014). At this time, the number of US troops on ground had already been reduced to 65,000, and the plans for 2014 included a further withdrawal of at least 30,000 (Miller 2016). Meanwhile, there was a renewed effort in talks among the United States, Afghanistan, and Taliban. However, this was frustrated as the latter had opened a representation office in Qatar and, seizing the opportunity to acquire international recognition, insisted in raising the old flag of the Islamic Emirate of Afghanistan — which angered Karzai and undermined the negotiations (BBC News 2013). Consequently, the Afghan government suspended its negotiations with the US regarding the Bilateral Security Agreement, which would settle the last details regarding mutual post-withdrawal relationship (Majidyiar 2014).

13 The Taliban Movement in Pakistan (Tehrik-i-Taliban Pakistan) was created in 2007 and is not affiliated to its Afghan counterpart, although both share as a common objective the fight against NATO troops.

As the transition followed and negotiations stalled, violence again started to rise. There was an increase of 15% in civilian casualties from 2012 to 2013, and the first months of 2014 saw a significant escalation. The transition also was producing deep economic difficulties, as thousands of jobs were expected to be lost with the withdrawal, depreciating the afghani (Afghanistan's currency) and devaluating properties (International Crisis Group 2014). The country was locked in a sort of stalemate, as it waited for the result of the presidential elections of 2014 and for NATO to advance in its retreat.

Despite Taliban's efforts to disrupt the elections by attacking voters, the process went relatively well, notwithstanding several low-level attacks around the country. After the first round of votings in April, the two front-runners, Ashraf Ghani and Abdullah Abdullah (who lost in 2009 to Karzai), faced a runoff on June 14. Even though the latter had a comfortable lead in the first round, Ghani was declared winner in July, with 56,44% of votes (Reuters 2014a). Ghani is an ethnic-Pashtun seen as reformist who lived a great part of his life abroad, teaching at American universities and working as an economist for the World Bank. This technocrat profile, nonetheless, made him look like an outsider for the Afghan population—which forced him to align with regional leaders such as Abdul Rashid Dostum, a prominent Uzbek warlord who became Ghani's vice-president (VICE News 2014).

As Abdullah initially claimed a fraud in the votings and refused to accept its outcome, there was widespread fear that the country would face tough instabilities. Nonetheless, the UN, after carrying out an audition of the votings, pointed frauds on both sides but with little effect on the result. Hence, in order to curtail instability, Ghani and Abdullah signed a power-sharing agreement through the appointment of the latter to the newly-created role of chief executive officer, which would assume some of the president's functions (similar to a prime-minister) (The Economist 2014).

In the end of September, right after assuming the presidency, Ghani signed with the United States the much-expected Bilateral Security and Status of Forces Agreements, in which the latter committed to largely assist the former even after the intervention (CFR 2014, Hodge and Stancati 2014). Post-2014 relations between Afghanistan and ISAF countries would be based on NATO's Resolute Support Mission, approved in June. This effort, meant to be ISAF's successor and to start on January 1st, 2015, was focused on military training and counter-terrorism, for which NATO would

keep around 13,000 troops in Afghanistan. The US, particularly, renamed Operation Enduring Freedom to "Operation Freedom's Sentinel" and committed to maintain 9,800 troops on Afghan soil, 6,000 of which involved in Resolute Support Mission (Katzman 2016).

The transition was, thus, well underway. The Taliban, however, seized this opportunity to take action against the ANSF. Violence heightened, and 2014 held an all-time high in civilian casualties in Afghanistan (Miller 2016). Moreover, Kabul, once one of the less-violent parts of the country, had now become a spot of intense attacks by the Taliban. The insurgents were determined to show their force in the last days of ISAF. Thus, when on December 28 NATO announced the formal ending of its combat operations, the Taliban declared "the US and its allies had been defeated", and was prepared to keep fiercely fighting the Afghan official government (Reuters 2014b, The Washington Post 2014).

2.3 THE POST-2014 PERIOD

From 2011 to 2014, despite some severe difficulties related, especially, to the escalation of violence in the country, the transition of the security responsibility from ISAF to ANSF was going well in many areas. Even though it still had several debilities in its equipment and warfighting capability, ANSF was building its long-term sustainability to achieve a lasting peace, with significant improvement within the Ministry of Defense and the Ministry of Interior. As the US forces stepped back and the insurgents continued carrying out attacks against the coalition's remaining forces, ANSF kept being advised to improve different capacities—especially intelligence, aviation, and logistics—and to better integrate the three main security pillars: army, police and intelligence services. By the end of 2014, the Afghan security forces had full responsibility for internal security issues and were already planning and executing almost all combat operations in the country (Cordesman 2014, United States Department of Defense 2014).

When addressing the terrorist and insurgent threats, the "Report on Progress towards Security and Stability in Afghanistan", produced in October by the US Department of State, affirmed the counterterrorism operations had successfully restricted al Qaeda's presence, and classified the Haqqani Network as the "most virulent" element of insurgency in the country. The Taliban, in turn, despite its effective propaganda, controlled no major urban centers in the country and failed in holding significant terrain and in

having strategic gains throughout the year (United States Department of Defense 2014). In a press release of October 4, General John Campbell, the last ISAF commander, declared his confidence in the Afghan forces. The general stated that there was no place that the Afghan military could not take back from any insurgent takeover, and that "there's nowhere that we have Afghan security forces that the Taliban can get the terrain and hold the terrain" for longer than only temporarily (Campbell 2014).

After 2014, however, there was still no evidence that the "surge" had succeeded in eliminating the insurgent threat and defeating Taliban. In fact, without NATO's ISAF on the ground, the group increased its attacks against government forces, and 2015 was marked by a significant deterioration in the Afghan security situation (Cordesman 2015a, United States Department of Defense 2015). There were also worries regarding Afghanistan's national institutions and their capabilities to guarantee political unity as well as stable and responsive governance, since corruption was still an enduring challenge to the government. Provincial and District governments remained severely divided and weak, allowing the empowerment of local power brokers and warlords, as well as of insurgent groups. The gloomy fact that the Afghan president had effective control only in Kabul's surrounding areas led analysts to ironically call him "Kabul's major" or to address his area of domination as "Kabulstan" instead of Afghanistan. Even if we admit that the strong division of the nation dates back from the Soviet invasion, worsening during the civil war and the US intervention, it is evident that the withdrawal of the international coalition deepened the government's difficulties in effectively protecting the territory and safeguarding stability and unity (Cordesman 2015b).

2.3.1 THE REVIVAL OF THE INSURGENT THREAT

Before 2015, Taliban's main propaganda was directed to getting rid of foreign influence in the country. With ISAF's withdrawal, the main lines had to change. On April 24, 2015, the group announced the beginning of a new season of fighting, which would now be focused on targeting Afghan government officials. In July, the rumor regarding the supposed death of Mullah Omar was confirmed with the announcement that he had died in 2013 and that the group was now led by Mullah Akhtar Mohammed Mansour. The group hid this information for two years in order to keep their militants motivated by their loyalty to the supreme leader (Cordesman 2015b, Unites States Department of Defense 2015). Internal disputes

regarding the appointment of Mullah Mansour as emir took place and the group suffered some dissidence, but that was not enough to effectively weaken Taliban's activities.

The Taliban remained active in its traditional areas of influence, notably the Helmand province in the South and Logar and Wardak in the East. The reinforcement of Taliban's presence in Helmand was strategically important, since it is an economically important region: it is the main producer of opium in the country, providing Taliban a great share of drug business to finance its activities (Unites States Department of Defense 2015, Osman 2015). Besides reaffirming its position in its strongholds, the group also engaged in conquering new territories. In 2015 alone, the Taliban expanded its presence in the country more than in any other year since the US intervention—it is estimated that the group officially controls one-third of the country, but virtually half of it. Even though it could not retain all the wrested checkpoints for long, the seizing of new districts demonstrated that the Taliban was stronger and eager to keep challenging the Afghan government. One of the main events of this new expansion effort by the Taliban was the battle for Kunduz, in the north, which produced a period of instability in the region and concerned authorities, since the Taliban had traditionally been stronger in the south than in the north of the country (Almukhtar and Yourish 2016, Azami 2015, Unites States Department of Defense 2015, Cordesman 2015b).

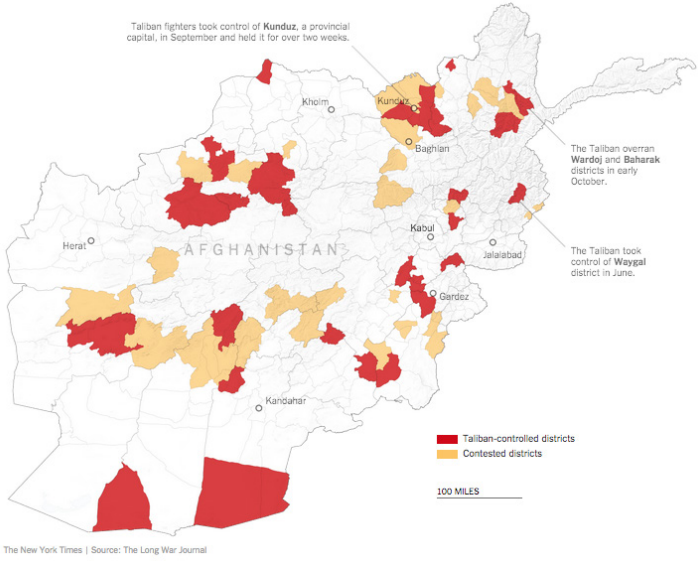
The Taliban fighters began attacking some areas of the Kunduz Province in August, and ended up seizing the capital, Kunduz, on September 28. The Afghan forces, supported by US forces' airstrikes, counterattacked in order to retake the city. The Taliban, however, managed not only to hold the city but also to expand to other districts, as the district of Chardara, considered strategic due to a road that connects it to Mazar-i-Sharif, the largest city in the North. According to Vanda Felbab-Brown, it was the first time since 2001 that

> (...) the Taliban managed to conquer an entire province and for several days hold its capital. The psychological effect in Afghanistan was tremendous. Kunduz is vital strategic province, with major access roads to various other parts of Afghanistan's north. Moreover, those who control the roads—still the Taliban—also get major revenue from taxing travelers, which is significant along these opium-smuggling routes. (Felbab-Brown 2016, p.11)

On October 3rd, a Doctor Without Borders facility in Kunduz was stroked by a very controversial US airstrike against Taliban, in support to the Afghan government, killing 30 people and leaving 37 injured. The coalition assistance enabled the Afghan forces to take back control of Kunduz in two weeks, but that did not come without heavy humanitarian losses: 493 civilians died and 1,392 were wounded during the fighting (Almukhtar and Yourish 2015, Unites States Department of Defense 2015, Felbab-Brown 2016).

After the Kunduz battle, nonetheless, there was no more than a slight decrease in the intensity of the attacks and, in April 2016, Taliban announced that with the beginning of spring and the warmer weather they would be starting a new period of offensives. They publicized that this new offensive would be called "Operation Omari", in reference to the deceased leader Mullah Omar. Also in April, the Haqqani Network conducted one of 2016's deadliest attacks, with over 60 people dead and 300 wounded (McLeary and Rawsnley 2016, Felbab-Brown 2016). Several attacks followed and are still taking place in Afghanistan.

Map 6: Taliban-controlled and disputed areas



Source:http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-a-year-of-the-caliphate-4-maps--that-show-how-far-and-fast-the-group-has-spread-10342191.html

Taliban, however, was not the only threat to peace and security in Afghanistan since 2015. In January of that year, the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) established a new branch in the Khorasan province in Afghanistan. Recruiting discontent young militants from Taliban and battling against it, ISIL created in consequence a third front in the Afghan conflict. The Islamic State of Iraq and the Levant Khorasan's (IS-K), as it is designated, is still not as big and influential in the country as the Taliban or even as al-Qaeda—which, in turn, did not increase its presence in the country but it also was not weakened. Nonetheless, its presence is a new motivation for Taliban fighters to enhance fighting over control of larger areas (Unites States Department of Defense 2015, Simpson 2015, Unites States Department of State 2016). On July 23 2016, the Islamic State demonstrated the growth of their presence and power by claiming responsibility for an attack in Kabul against the Hazaras, a Shiite minority, where 80 people died and over 200 were wounded (Harooni 2016).

Map 7: ISIS presence in Afghanistan and Pakistan



Source:http://static.independent.co.uk/s3fspublic/styles/story_medium/public/thumbnails/image/2015/06/24/17/IsisPakistanAfghanistan.jpg

All of these elements together increased the security threat in many areas of the country, considered "severe" in nearly half of the districts. That was the reason why, on October 15, 2015, US president Barack Obama announced that US soldiers would remain in Afghanistan until the end of his term in 2017, in a clear revision on his administration's original plans to cut the troops in the country by half in 2016 and also in response to a request from Kabul. This decision to delay the withdrawal of their remaining forces does not only represent an indefinite prolongation of US presence in the Afghan war, but it also concedes that ANSF is still not fully prepared to protect the country and tackle the current crisis on its own (Rosenberg and Shear 2015, IISS 2016b).

Since the beginning of 2016, the Afghan government made some advances in negotiating with Hezb-e-Islami in Afghanistan (HIA). The group was one of Afghanistan's most influential Sunni parties during the 1980's and 1990's, and it currently has a more moderate approach if compared to Taliban. In May, the National Unity Government (NUG), represented by the President Ashraf Ghani, and HIA signed a preliminary agreement that was considered a positive development for Afghanistan's security situation. Both parts affirmed the desire for reaching peace in the country, and one of HIA's main demands for negotiating was the agreement on the withdrawal of foreign troops—which they have been attacking since 2001 (Amin Ahmadzai 2016, Putz 2016). Both the Afghan and the Pakistani governments stated their willingness to engage in peace talks with the Taliban as well.

However, on May 22, 2016, the Taliban leader Mullah Mansour was killed in a US strike in the Baluchistan province of Pakistan (Mashal 2016). Three days later, the group announced Mawlawi Hibatullah Akhundzada as Mullah Mansour's successor. The new leader vowed that no peace talks with the Afghan government would be held under his command. He affirmed that the fighting will continue and that the peace talks are not the solution for the ending of the insurgent activity (Akbar 2016).

2.3.2 THE FAILURE IN CIVILIAN PROTECTION AND THE WORSENING SOCIOECONOMIC SITUATION

In February 2016, UNAMA reported that 2015 had hit a new high on civilian casualties since the US invasion, with a raise of 4% from 2014. Over 11,000 civilian casualties (3,545 dead and 7,457 wounded) were documented, caused mainly by the increase of fighting in high-populated

areas. According to the Mission, the gross majority of these cases were due to anti-government elements' attacks, and around 10% of them were due to Afghan forces actions—the ones with international support included (UNAMA 2016).

Unfortunately, the problems do not exist only when it comes to civilian protection in the conflict. The worsening security situation is accompanied by worsening demographic, economic and political conditions. The current population growth (more than 40% of the population is 0–14 years old) generates an intense pressure in the economy, which is extremely debilitated by increasing poverty (nearly 40% of the population live below the poverty line) and weak job creation. The Afghan economy was recovering well from 2001 to 2014, but since 2014, this growth has noticeably slowed. ISAF's withdrawal is probably one of the reasons to this reduced growth rate, since foreign troops were responsible for a significant part of the consumption. Therefore, Afghanistan remains highly dependent on international donations, but structural reforms within the economic institutions to improve revenue collection and resource allocation—highly harmed nowadays by massive corruption—are crucial to a long-term sustained development (CIA 2016).

The Afghan economy is also still extremely dependent on agriculture, with 75% of the population living in rural zones and 78% of the country's labor force employed in agriculture. However, even with this characteristic, the country cannot meet its food needs and it is considered a food-insecure country. It is also important to stress that the narco-economy plays an increasing role in the country's economy as well, and this area was highly benefited from the failure of the government's counter-narcotics programs (Cordesman 2016). A great share of the population living in the rural zone is dependent on the opium production and sale, as well as on the commercialization of other illicit drugs. As aforementioned, the drug trafficking is also one of the main sources of revenues of insurgent groups as Taliban, and its growth may pose a serious threat if it keeps financing terrorist activities.

Finally, it is crucial to understand that ethnical divisions have always played a major role in the disputes in Afghanistan. The next session will focus on understanding the country's ethnic composition as well as the interests of each group involved in the Afghan conflict, from the warlords to Taliban to the foreign powers.

2.4 ETHNIC DIVISIONS AND GROUP INTERESTS

According to the Central Intelligence Agency (CIA), the main ethnic groups in Afghanistan are Pasthun, Tajik, Hazara, and Uzbek, with small numbers of Baloch, Turkmen, Nuristani, Pamiri, Arab, Gujar, Brahui, Qizilbash, Aimaq, Pashai and Kyrgyz—the latter not recognized by Afghanistan's 2004 constitution (CIA 2016). The country has two official languages, Dari (or Afghan Persian) and Pashto, but there are also Turkic languages such as Uzbek and Turkmen, and nearly 30 other minor languages such as Balochi and Pashai (CIA 2016). These pieces of information demonstrate the complexity of Afghanistan's ethnic and tribal formation, which are responsible for many of the territorial and power disputes among warlords, local powers and insurgent groups that historically took place in the country, with each of the groups demanding a fair share of power and governance.

The current president Ashraf Ghani is a Pashtun, and his vice-president, Abdul Rashid Dostum, is an ethnic Uzbek. Dostum was a Northern Alliance warlord, which enabled him to get support from northern fighters in January 2015 to form an anti-Taliban force of 20,000 men. This was an important development considering that Afghan warlords, as well as jihadist commanders, traditionally criticized the government for excluding them from politics by not appointing them to important positions. Afghanistan's Chief Executive Officer, Abdullah Abdullah, who is a mix of Pashtun and Tajik ethnicity but most commonly referred to as Tajik, was also a warlord from the Northern Alliance. However, his rivalry with president Ghani hardens an actual political unity in the country, which reflects in the lack of governance and in the poor capacity in controlling the majority of the territory (IISS 2016a).

The responsibility for providing security was transferred to **ANSF** since the ending of ISAF's combat operations in December 2014. Afghan forces' size and capabilities have considerably improved in the past years, but they still struggle to effectively hold the territory, since they do not have enough combat power and personnel to protect every district. ANSF have performed well in fighting against insurgents in 2015, especially in the north—the battle for Kunduz poses a good example—but they are constantly challenged with operational issues, such as high attrition, increasing casualty rates, logistics and maintenance matters. The Afghan Ministry of Defense (MoD) also has serious gaps in its ability to develop long-term capabilities (IHS 2016a, IHS 2016b).

The ethnic issues reflect very clearly on the MoD, with efforts being made to form a representative military staff. In the beginning, the National

Army was controlled by a majority of Tajiks, since they played an important part in the Northern Alliance, which was crucial in overthrowing the Taliban regime. During the Karzai government, the Pashtuns were favored and became the majority of the MoD, while current president Ghani is making an effort to establish a multiethnic national force (IHS 2016b).

Terrorism, insurgency, drug trafficking and the tensions with Pakistan are the main threats faced by the armed forces. To improve its capacities and to better deal with these threats, ANSF receives equipment and training from many countries, especially the US, the United Kingdom, India, China, and, despite attrition between the two countries, also from Pakistan. Even with gross international aid, the ANSF had heavy losses in 2015: over 7,200 soldiers were killed and many troops deserted, leading the government to resort to the use of militias, which damaged popular support (IHS 2016a, IHS 2016b, IISS 2016a).

Nowadays, the **NATO-led Resolute Support Mission** is the main representation of foreign direct presence in the country. The mission operates mainly from Kabul, but it has subordinate headquarters in the North (Mazar-e-Sharif), in the West (Herat), in the South (Kandahar) and in the East (Laghman). As of May 2016, troop numbers contributing to Resolute Support are 12,486, and around 3,000 from the United States alone are engaged in **Operation Freedom Sentinel** (IHS 2016b, NATO 2016, IISS 2016b).

The **Taliban** is the government's major enemy. The group's main objective is to restore the status quo that existed before the US intervention in 2001. This means that they desire to remove all foreign troops from the country and oust the central government in Kabul to restore the Islamic Emirate of Afghanistan. They claim to have no interest in conducting attacks against Western countries. Their insurgency is based mainly on the use of IEDs, small-arms ambushes and suicide attacks—the latter often in urban areas. Taliban's traditional area of influence is the predominantly Pasthun regions in East and South Afghanistan, particularly the Kandahar province. In 2015, however, conquering the north of the country became the top priority in the group's strategy, seizing strategically important districts. The group began to use non-Pashtun fighters in order to better adapt to local ethnic and political dynamics of the North, which probably aided significantly their advances. Holding bigger portions of the country has been a clear objective of the group in the last two years, in order to increase its influence in case any peace process is ever to succeed in the country. If it is true that they virtually control half of the Afghan territory, it will be im-

possible to ignore the demands of the group when the time for seeking political solutions finally comes. It is also important to add that, after the overthrow of the Taliban government in 2001, the group leaders reorganized from Pakistan, therefore the border region between the two countries still has a high presence of Taliban fighters (IHS 2016d, IISS 2016a).

The Taliban also maintain relations with other non-state actors. One of the most important of them is their autonomous eastern wing, the **Haqqani Network**, a Sunni Islamic revolutionary group formed by a majority of Pashtun fighters loyal to mujahedeen leader Jalahuddin Haqqani and his son, Sijaruddin. The network operates mainly in the region known as Loya Paktia or Greater Paktia, and is currently an ally of Taliban in the fight for the reestablishment of the Islamic Emirate of Afghanistan—in fact, the Taliban claims responsibility for many of the attacks conducted by the Network. Their primary base, however, is located in North Waziristan, in Pakistan's Federally Administrated Tribal Areas (FATA), and in 2011, US officials accused ISI of assisting the group—speculations that were denied by Pakistani authorities (IHS 2016d, IHS 2014a).

Al-Qaeda is a further serious threat posed against Kabul. The group has a small core of militants operating in the frontier region between Afghanistan and Pakistan that is a strong ally of the Taliban since 1997, when Mullah Omar and Osama bin Laden forged personal close links. In 2015, shortly after Taliban announced Mullah Mansour as their new leader, Al-Qaeda welcomed the decision and pledged allegiance to the new emir. Yet, even though the groups share similar views regarding religious issues, Al-Qaeda's agenda is not limited to Afghan borders as the Taliban's is (IHS 2016d).

Historically strained relations between the **Taliban and Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP)** appeared to have improved since 2014, when commanders from both groups affirmed they have reached an agreement regarding joint operations in Afghanistan. The TTP, however, is still primarily focused on overthrowing the Pakistani regime and enforcing its own authority in Pakistan's tribal areas, with the final objective of establishing a fundamentalist state in the territory (IHS 2016d).

The Taliban also maintains relations with the **Islamic Movement of Uzbekistan (IMU)**, a Sunni militant group created in Tajikistan that currently operates from South Waziristan in FATA, where established close ties with Pakistani Taliban militants; the **Hibz-i-Islami-Gulbuddin (HIG)**[14], with which the group maintains only a pragmatic alliance due to historical strains; and very distant relations with the originally Uzbek **Islamic Jihad**

Union (IJU), that is actually a very close ally to the Haqqani Network, but it has operated alongside Taliban in some operations throughout the decades in order to fight the then existing Northern Alliance. Nevertheless, these groups are extremely degraded and their presence do not pose real urgent risks to the country's stability (IHS 2014c, IHS 2014b, IHS 2016d).

Finally, it is impossible to summarize the most important groups acting today in Afghanistan without recognizing the presence of the **Islamic State of Iraq and the Levant in Khorasan Province**. The creation of Wilayat Khorasan (a branch of ISIL supposed to cover Iran, Afghanistan, Pakistan and Central Asia) was announced in January 2015, and shortly after the group rivaled against Taliban by conducting attacks against their militants. In mid-April, the two groups announced jihad against each other. ISIL in Khorasan benefited from the concealment of Mullah Omar's death, as many Taliban fighters loyal to him felt disappointed and betrayed and consequently became more susceptible to adhering to the Islamic State (IISS 2016a, IHS 2016c). It is still not clear whether the Islamic State will have resources to expand in Afghan territory or not, but the fact that it is raising its flags to combat Taliban and Kabul's administration at the same time creates a new source of instability that needs to be paid serious and careful attention.

3 PREVIOUS INTERNATIONAL ACTIONS

This section aims at presenting, with more details than the previous one, the most important international efforts towards Afghanistan since 2001. Firstly, the Bonn Conference and the constitution of the International Security Assistance Force (ISAF) will be addressed, in order to evaluate the main questions on debate right in the aftermath of Taliban's defeat in 2001. The second part will bring up the main aspects and objectives of the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), created in 2002, as it is the framework that guides most international assistance to the country. At last, the Resolute Support Mission (RSM)—which is ISAF's successor as the NATO intervention in Afghanistan—will be assessed.

3.1 THE BONN CONFERENCE AND THE INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE

14 Some militants of the Hezb-e-Islami did not join the insurgency and created the political party Hezb-e-Islami Afghanistan (HIA). This internal division did not exist before 2001.

As Taliban power faded away, the international community initiated efforts to restructure the government. In late November 2001, a meeting took place in Bonn, Germany, in order to define the future of Afghanistan, as UN initial efforts did not show significant outcomes (Jones 2010). The final result was presented on December 5th and was named "Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending and the Reestablishment of Permanent Government Institutions", which was endorsed by the United Nations Security Council Resolution 1383, submitted in the very next day (Maley 2009). The Taliban members were not invited to join the debates (Visentini 2013).

As stated by Maley (2009, 224–229), the conference aimed to find an "agreement on provisional arrangements in Afghanistan"; besides, "[*the final document*] was not a peace agreement, [...] but rather a road map for the reestablishment of rudimentary state structures". Thus, there would be created an interim administration (over an interim government) which would be led by a chairman and a circle of members. This interim administration would have the power delivered by the end of December and would be the formal representation to the United Nations. Thereafter, a Loya Jirga (an emergency basis commission formed by several Afghan political representatives) would be opened by former king Muhammed Zahir, by mid-2002. This council would be "entrusted with the day-to-day conduct of the affairs of state" and therefore, it would define the steps to guarantee democratic elections. After warm debates, Hamid Karzai, a moderate Pashtun, was chosen as the chairman. A Constitutional Loya Jirga would be created in order to submit an Afghan Constitution and a commission would redefine the judiciary system in the country. The participants also requested "the assistance of the international community in helping the new Afghan authorities in the establishment and training of new Afghan security and armed forces".

The interim administration headed by Karzai took office, as scheduled, at a dignified ceremony on December 22th in Kabul. Two days before, however, the United Nations would respond to the participants of Bonn Conference claims by approving in the Security Council the Resolution 1386, which authorized the implementation of an International Security Assistance Force (ISAF), under a "chapter VII" enforcement mandate of six months. ISAF was created aiming "to secure Kabul and assist the process of developing a unified national army". Having United Kingdom Major-General John McColl as the first ISAF Force Commander, it was clear that the expenses as well as the forces would be essentially NATO's: mainly

constituted by Americans, but with large European participation (Maley 2009). ISAF's mandate was subsequently extended by UN Security Council, as well as the expansion of its geographical limits of operation, which made the Assistance Force deeply involved in Afghani security issues (Jones 2010).

3.2 THE UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN (2002-PRESENT)

The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) is a political mission directed by the United Nations Department of Political Affairs (DPA). Its two main fields of activities regard political affairs and development and humanitarian issues (UNAMA 2016). The Mission was established by UNSC Resolution 1401, of March 28, 2002, following a request of the country's interim government after the fall of the Taliban. The resolution defined an initial period of twelve months for the Mission, but its mandate was renewed every year since then (UNAMA 2016, United Nations 2002) .

According to UNAMA's official website (2016), the political mission:

> "[…] provides good offices[15] in Afghanistan; works with and supports the government; supports the process of peace and reconciliation; monitors and promotes human rights and the protection of civilians in armed conflict; promotes good governance; and encourages regional cooperation." (UNAMA 2016, *online*)

In addition, according to Resolution 1401, the International Security Assistance Force (ISAF) should work closely with the United Nations while working in Afghanistan, and, consequently, work in cooperation with UNAMA (United Nations 2002).

The Assistance Mission currently has field offices in twelve provinces across the country: Bamyan, Faizabad, Farah, Gardez, Herat, Jalalabad, Kabul, Kandahar, Maimana, Mazar-e-Sharif, Pul-e-Khumri, and Kunduz. The main reason for the Mission to act in several provinces is to enhance regional cooperation, which the UN perceive as the most effective way to

15 Working with the provision of "good offices" involves mediation, which means "preventive diplomacy" or "conflict prevention", in order to help the Afghan government to assume its full leadership regarding security, government and development (UNAMA 2016, online).

increase the country's security, stability and socio-economic development. It maintains offices in the neighboring regions as well: one in Iran and one in Pakistan. This represents an attempt to engage regional partners to contribute to Afghanistan, since that could provide a more stable ground for the region as a whole. According to official data, in 2016, the Mission counted with 376 international staff members, 1,163 national and 79 UN Volunteers, and a budget of US$ 183 million (UNAMA 2016).

The observance of human rights is also a priority for the Mission. Dialoguing constantly with the government, the armed forces, the international and civil society, the human rights engagement focus in five main areas:

> "Protection of civilians in the armed conflict; monitoring and reporting on grave child rights violations in the armed conflict; elimination of violence against women and promotion of gender equality; human rights aspects of peace and reconciliation; prevention of torture in detention and arbitrary detention". (UNAMA 2016, *online*)

UNAMA also works at promoting coherent development support to Afghanistan by the international community, supporting development planning, resource mobilization, and coordination of international donors or organizations. Currently, there are more than twenty United Nations agencies, funds, and programs in Afghanistan (UNAMA 2016).

UNSC Resolution 2274 (2016), adopted on 15 March 2016, renewed the mandate of UNAMA in Afghanistan until March 17, 2017, and reinforced that the Mission shall continue "leading and coordinating international civilian efforts in assisting Afghanistan, guided by the principle of reinforcing Afghan sovereignty, leadership and ownership" (United Nations 2016, UNAMA 2016).

The Mission, however, faces several difficulties in fully exercising its mandate. Some of them include accusations of corruption within the organization of UNAMA, lack of coordination among agencies and NGOs and low efficiency regarding the allocation of aid. In addition, though the main discourse stresses the role of the Afghan government in the stabilization of the country, international involvement continues highly extensive when it comes to both development issues and the combat of insurgency. UNAMA has also a great role in the reconstruction efforts, but this area has been developing very slow, especially when it comes to further advancing into rural

zones (Margesson 2010). Tackling these difficulties is key, for UNAMA's success is vital for the decrease of reconstruction activities that are currently held unilaterally by foreign actors such as the United States.

3.3 THE RESOLUTE SUPPORT MISSION (2015-PRESENT)

Between late 2014 and early 2015, with the formal ending of its operations, ISAF was substituted as the official international intervention in Afghanistan by NATO's **Resolute Support Mission (RSM)**. As security responsibilities for the country had already been transferred from NATO to the ANSF, both parts agreed on this new framework for the intervention. Both the US and NATO had already concluded bilateral security agreements with Afghanistan; thus, a deep Western involvement even after the end of ISAF was not a surprise.

The new mission, whose mandate was unanimously approved by the UNSC with Resolution 2189, was meant to be restricted to "non-combat, training, advisory and assistance" (United Nations 2014, *online*). According to NATO (2016, *online*), the mission's key functions would be: a) "supporting planning, programming and budgeting"; b) "assuring transparency, accountability and oversight"; c) "supporting the adherence to the principles of rule of law and good governance" and; d) "supporting the establishment and sustainment of such processes as force generation, recruiting, training, managing and development of personnel". The RSM operates divided into five zones, each one of which commanded by a NATO country, as follows: Kabul/Bagram (the mission's central hub, led by Turkey), Mazar-e Sharif (Germany), Herat (Italy), Kandahar and Laghman (USA).

Currently, 39 countries contribute to the mission (whether with personnel or in different ways), and its total strength is of more than 12,000 soldiers, of which almost 7,000 are Americans. In May 2016, NATO and Afghanistan agreed to extend the RSM beyond the present year—without defining a deadline, though (NATO 2016). Recently, European countries—namely Italy and Germany—have been showing a greater involvement in the RSM, mainly aiming at controlling their inflow of refugees, as Afghanistan is second only to Syria as a source of refugees (Felbab-Brown 2016).

Parallel to the substitution of ISAF by RSM, the United States ended its Operation Enduring Freedom (launched in 2001) and started to refer to its operations in Afghanistan as "Operation Freedom's Sentinel". The new operation, besides working closely with RSM, focus on counter-terrorism (United States 2014). In June 2016, nonetheless, the 9,800 US troops still in

Afghanistan were entitled to a larger role in the fight against Taliban, receiving more authority regarding the use of airstrikes in cooperation with the ANSF—as the latter's aerial capabilities are still very weak (Fox News 2016).

Under the new leadership of General John Nicholson, US forces now have the prerogative to engage in offensive actions against Taliban, as before they were only allowed to act alongside Afghan special operations forces—somewhat exceeding its original mandate and in part resembling ISAF (Copp 2016, Felbab-Brown 2016). Facing the recent advance of Taliban in northern and southern provinces, American and British air support is currently seen as essential by Afghan officials to avoid further territorial losses. Last June, the US government officially announced that would keep 8,4000 troops in Afghanistan beyond 2016 instead of the 5,500 initially planned—just a modest decrease from the current 9,800 (Panda 2016).

4 BLOC POSITIONS

As the sponsor and leader of the international intervention in Afghanistan, the **United States of America** is the main extra-regional force discussing the issue. Even though Obama promised to end the war in Afghanistan before the end of his mandate, this is currently not in sight. Last June—as written in the previous section—the US forces in Afghanistan received a larger mandate, which widened the possibility for North-American participation in offensive actions against Taliban and for the usage of US airstrikes (Ryan and Gibbons-Neff 2016). The US delegation in the UNSC recently called for all the actors to support Afghanistan in every way, helping its government to achieve its reform agenda (United Nations 2016).

Even though it had never participated directly in ISAF (being a NATO partner country), **Japan** has been a very important international actor in Afghan nation-building. Japan is second only to the United States when it comes to financial and humanitarian aid to the country, having spent almost US$ 6 billion since 2001, as of April 2015 (Japan 2015). Tokyo also hosted eight international conferences to discuss solutions to the Afghan conflict and provided technical assistance in several areas, notably in infrastructure and in the security sector (NATO 2011). Japan supports the role played by UNAMA in Afghanistan and hopes for bilateral talks between Taliban and the Afghan government, which could improve the security situation (United Nations 2016).

New Zealand, also a NATO partner country, integrated the NATO coalition in Afghanistan since its beginning, first deploying troops in December 2001. Between 2003 and 2013, the country played an important role as responsible for the Provincial Reconstruction Team of Bamyan (The New Zealand Herald 2012). Currently, it has a small amount of personnel integrating RSM (New Zealand 2016). The country calls for neighboring countries to actively act to restrain the inflow of "arms, fighters and narcotics" and praised the sanction regime on Taliban as a means to bring the militants to dialogue (United Nations 2016).

Malaysia's participation in ISAF came with a medical team, which worked alongside New Zealander troops in Bamyan (Malaysia 2016, NNN 2016). The country notes the especially fragile situation of women and children in the conflict, pointing to the latter's recruitment by insurgent groups. In this sense, Malaysia calls for a decisive role played by the UN in Afghanistan transformation decade (2015–2025) (United Nations 2016).

An US major non-NATO ally and a Mediterranean Dialogue NATO partner, **Egypt** had only a limited participation in ISAF. The country operates a field hospital in the Bagram airfield, north of Kabul. Egyptian presence was praised for being one of the few Muslim countries engaged in the intervention—alongside with the UAE, Jordan and Azerbaijan—, which helped integration with the locals (Dickson 2010). The country recently stressed the importance of counter-terrorist actions in Afghanistan to also fight drug trafficking in the country—a problem that much undermines statebuilding efforts. Egypt, moreover, sharing worries with the rise of ISIS, offered specialized training in counter-terrorism for the ANSF—for which it would require the help of international donors, nonetheless (United Nations 2016).

In the 2016 UNSC session that expanded UNAMA's mandate for another year, the delegation of **France** reiterated the country's support for the Afghan government to continue the efforts initiated in 2014, with the beginning of the transition period. France stands a supportive and positive position regarding the 2016 initiatives that could lead to peace talks. However, it stresses the enormous challenges the Afghan government still has to face: the continuity of the conflict with high levels of violence and terrorist activities victimizing mainly civilians; the maintenance of the country's unity under the government; the need for an electoral reform; the fight against corruption; the economic crisis and illicit economic activities; and the worrying situation of women and children. The French delegation claims that the participation of the United Nations is essential for safe-

guarding the political and security transition in Afghanistan (Lamek 2016). Even though France was one of the contributors for ISAF, it currently does not contribute with any troops in Resolute Support (NATO 2016).

The **United Kingdom** stresses that economic growth is key to bring stability for Afghanistan, and congratulates the country for recently accessing the World Trade Organization. For the United Kingdom, the international community must keep condemning Taliban's attacks on civilians and the continuity of violence until the suffering of Afghan people stops (United Nations 2016). At present, the Deputy Commander of Resolute Support Mission in Kabul is from the United Kingdom, and the country contributes with 352 troops (NATO 2016).

Spain believes that the United Nations have an even bigger role in Afghanistan since the ISAF's withdrawal in 2014. The Spanish delegation affirms the importance of the Afghan government continuing efforts towards international reconciliation and regional integration. According to the Spanish deputy the main threats in the country are posed by Taliban, but he expresses hope that upcoming elections may have a positive effect in enhancing local and regional stability (United Nations 2016). Spain contributes with only seven troops in Resolute Support Mission (NATO 2016).

The delegation of **Ukraine** is supportive of the Afghan government's efforts to solve the problems not only related to the civil war itself, but also its consequences, as fiscal problems, poverty and unemployment. They also believe it is important to consider further military aid and donor assistance to the country, as well as to guarantee that all parties commit to condemn attacks against civilians and do all necessary to minimize the suffering of the Afghan people (United Nations 2016). Ukraine currently contributes with 10 troops in Resolute Support Mission (NATO 2016).

One of the main concerns expressed by **Senegal** is regarding the situation of children in Afghanistan. The Republic of Senegal believes that efforts to combat child recruitment by armed groups and reduce the loss of child lives are extremely important, especially considering the great amount of children that died during the Afghan conflict. The Senegalese delegation also defends the need for electoral reform and welcomes efforts that may lead to peace talks, noting that international cooperation is necessary to Afghan stability (United Nations 2016).

The **Russian Federation** expresses its concern regarding the raising of terrorist acts within Afghanistan borders. In relation to this issue, Moscow states the need to a more inclusive and deeper debate between the government and Taliban high representatives. An effective program that

might set Afghanistan free of terrorism and drug dealing, as declared by the Russian representative to the Security Council, must arrange the evolution of Afghan security forces capabilities of maintaining stability and peace, which NATO forces have not been able to guarantee. Thereto, Moscow asserts its essay on training and equipping Afghan troops (United Nations 2016). Besides, the rising of Islamic State jihadists in subsequent provinces disquiets President Putin, who fears these terrorist groups might reach Central Asia and Southern Russia. Therefore, Vladimir Putin considers the situation "close to critical" (Frolovskiy 2016).

The **People's Republic of China** declared uneasiness regarding to the rising of violence that attains civil society. Beijing laments that the progress made in the past could have not maintained the stability in Afghanistan by their own forces. However, China understands that the international community must provide humanitarian and strategic support to the country. Hence, Beijing calls for the implementation of measures in order to consolidate basic Afghani institutions, supporting and congratulating UNAMA's efforts (United Nations 2016). People's Republic of China's interests in Afghanistan, however, are more profound. Recently, Beijing set up an agreement to raise the Afghan military capabilities in order to avoid the contact of the islamic fundamentalist with the chinese Uyghur, who wants to make Xinjiang an autonomous region (Tiezzi 2016).

Uruguay and **Venezuela** praised the efforts of the international community to assist Afghanistan reestablishment of political autonomy, thereunto both countries supported the extension of UNAMA's mandate. Besides, Montevideo and Caracas understand the lack of security for thousands of civilians is mainly connected to drug traffic. Hence, both countries call for Taliban representatives to participate in cooperation talks to assure that every political group respects civilian protection (United Nations 2016).

Angola congratulated UNAMA's efforts and exposed its understanding that the international community must be present on providing assistance to strengthen Afghanistan. However, Luanda expresses its profound concerns regarding opium seizure and the death of unprotected civilians, which is, as recently declared by the Security Council Angolan delegate, unacceptable (United Nations 2016).

5 QUESTIONS TO PONDER

1.With the ongoing withdrawal of the international military inter-

vention from Afghanistan, what must be the role played by the UN in consolidating the Afghan institutions?

2. What has the international intervention accomplished and why has it failed in so many aspects, as it is shown by the growing instability in the country?

3. What are the main foreign interests in Afghanistan? What is the importance of this country for the infrastructure investments in the region, such as the "New Silk Road" project?

4. How to deal with Taliban? How to conciliate this group's demands—as it has an enormous influence in the country—with the need to tackle its increasingly violent actions? In this sense, what must be the role played by other countries in the region, namely Pakistan, in the stabilization of Afghanistan?

5. How to make the ANSF capable of tackling the growing terrorist threat in Afghanistan?

REFERENCES

Akbar, Ali. 2016. "Afghan Taliban Reject Peace Talks, Vow To Continue Fighting". *Dawn*. http://www.dawn.com/news/1260556.

Ali, Imtiaz. 2012. *United States-Pakistan Relations: Facing a Critical Juncture*. Report. Washington DC: Institute for Social Policy and Understanding. http://www.ispu.org/pdfs/Imtiaz Ali Report final2.pdf.

Almukhtar, Sarah and Karen Yourish. 2016. "More Than 14 Years After U.S. Invasion, The Taliban Control Large Parts Of Afghanistan". *The New York Times*. http://www.nytimes.com/interactive/2015/09/29/world/asia/afghanistan-taliban-maps.html?_r=3.

Amin Ahmadzai, Aziz. 2016. "Hezb-E-Islami's Opening Is A Major Opportunity For Ashraf Ghani And Afghanistan". *The Diplomat*. http://thediplomat.com/2016/05/hezb-e-islamis-opening-is-a-major-opportunity-for-ashraf-ghani-and-afghanistan/.

Asia Foundation. *Afghanistan In 2012: A Survey Of The Afghan People*. 2012. Kabul: Nancy Hopkins.

Azami, Dawood. 2015. "Analysis: The Taliban's Resurgence In Afghanistan". *Aljazeera*. http://www.aljazeera.com/news/2015/12/analysis-taliban-resurgence-afghanistan-isil-151227065817409.html.

BBC News. 2013. "How Taliban Talks Have Become Deadlocked in Doha." BBC News. July 12, 2013. Accessed May 02, 2016. http://www.bbc.com/news/world-asia-23274081.

Boone, Jon. 2011. "Nato Air Attack On Pakistani Troops Was Self-Defence, Says Senior Western Official". *The Guardian*. http://www.theguardian.com/world/2011/nov/26/nato-air-attack-pakistan-soldiers.

Campbell, John. 2014. Department of Defense Press Briefing by Gen. Campbell via satellite in the Pentagon Briefing Room. Interview by John Kirby. In person. Pentagon Briefing Room.

http://www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/606938.

CFR (Council on Foreign Relations). 2014. "Security and Defense Cooperation Agreement Between the Afghanistan and the United States." Council on Foreign Relations. Accessed May 02, 2016. http://www.cfr.org/afghanistan/security-defense-cooperation-agreement-between--afghanistan-united-states/p33561.

CIA (Central Intelligence Agency). 2016. "The World Factbook: Afghanistan". *Central Intelligence Agency*. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html.

Coll, Steve. 2010. "Kandahar." *The New Yorker*. Accessed April 29, 2016. http://www.newyorker.com/news/steve-coll/kandahar.

Copp, Tara. 2016. "US Forces In Afghanistan Get Obama OK For Offensive Operations". *Stars And Stripes*. http://www.stripes.com/news/us-forces-in-afghanistan-get-obama-ok-for-offensive-operations-1.414137.

Cordesman, Anthony. 2014. A*fghan Forces In The Edge Of Transition - IV: Progress In Afghan Force Development*. Washington: Center for Strategic & International Studies (CSIS). http://csis.org/burke/reports.

Cordesman, Anthony. 2015a. *Afghanistan A Year After "Transition": Losing The War At Every Level*. Washington: Center for Strategic & International Studies (CSIS). http://csis.org/burke/reports.

Cordesman, Anthony. 2015b. *Afghanistan In Transition: Lessons Of The Longest War*. Center for Strategic & International Studies (CSIS). http://csis.org/burke/reports.

Cordesman, Anthony. 2016. *Afghanistan: The Uncertain Impact Of A Year Of Transition*. Washington: Center for Strategic & International Studies (CSIS). http://csis.org/burke/reports.

CTV News. 2014. "Timeline: Canada's Involvement in Afghanistan." CTV News. Accessed May 02, 2016. http://www.ctvnews.ca/canada/timeline-canada-s-involvement-in-afghanistan-1.1814698.

Dale, Catherine. 2014. *War in Afghanistan: Campaign Progress, Political Strategy, and Issues for Congress*. Report. Washington DC: Congressional Research Service. https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R43196.pdf.

Dickson, Patrick. 2010. "Egyptian Hospital Puts Muslim Face On Medical Care In Afghanistan". *Stars And Stripes*. http://www.stripes.com/news/egyptian-hospital-puts-muslim-face--on-medical-care-in-afghanistan-1.128099.

Felbab-Brown, Vanda. 2016. "Blood And Faith In Afghanistan: A June 2016 Update". *The Brookings Institution*. http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2016/05/blood-faith-afghanistan-june-2016-update-felbabbrown/2016-felbab-brown-paper-blood-and--faith-vfb.pdf.

Forsberg, Carl. 2010. *Counterinsurgency in Kandahar: Evaluating the 2010 Hamkari Campaign*. Report. Washington DC: Institute for the Study of War. http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Afghanistan Report 7_15Dec.pdf.

Fox, Robert. 2010. "The Dutch Dilemma in Afghanistan" The Guardian. Accessed May 02, 2016. http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/feb/22/dutch-withdraw-trrops-afghanistan.

Fox News. 2016. "Obama Approves Larger Role For US Forces In Afghanistan". *Fox News*.

http://www.foxnews.com/politics/2016/06/10/obama-approves-expanded-afghanistan-airstrikes-by-us-forces.html.

Frolovskiy, Dmitriy. 2016. "Russia's Plan for Afghanistan". *The Diplomat*. http://thediplomat.com/2016/04/russias-plan-for-afghanistan/.

Graham-Harrison, Emma. 2012. "Afghanistan And US Agree On Strategic Partnership Document". *The Guardian*. http://www.theguardian.com/world/2012/apr/22/afghanistan-us--strategic-partnership-document.

Harooni, Mirwais. 2016. "Islamic State Claims Responsibility For Kabul Attack, 80 Dead". *Reuters*. http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-protests-idUSKCN1030GB.

Hodge, Nathan and Marguerita Stancati. 2014. "Afghanistan Signs Security Pact With U.S., NATO". *WSJ*. http://www.wsj.com/articles/u-s-afghan-bilateral-security-agreement-signed-1412076436.

IHS. 2016a. *Armed Forces*. Jane's Sentinel Security Assessment - South Asia. IHS.

IHS. 2016b. *Afghanistan*. Jane's World Armies. IHS.

IHS. 2016c. *Islamic State*. Jane's World Insurgency And Terrorism. IHS.

IHS. 2016d. *Taliban*. Jane's World Insurgency And Terrorism. IHS.

IHS. 2014a. *Haqqani Network*. Jane's World Insurgency And Terrorism. IHS.

IHS. 2014b. *Islamic Jihad Union (IJU*). Jane's World Insurgency And Terrorism. IHS.

IHS. 2014b. *Islamic Movement Of Uzbekistan (IMU)*. Jane's World Insurgency And Terrorism. IHS.

IISS (International Institute for Strategic Studies). 2016a. *Armed Conflict Survey*. Routledge.

IISS (International Institute for Strategic Studies). 2016b. *The Military Balance*. IISS.

International Crisis Group. 2014. "Afghanistan's Insurgency after the Transition. *"International Crisis Group"*. http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-asia/afghanistan/256-afghanistan-s-insurgency-after-the-transition.pdf.

ISW (Institute for the Study of War). 2011. "Analysis: Afghan Assassination Means Taliban Wants War not Peace". *Institute for the Study of War*. http://www.understandingwar.org/news/analysis-afghan-assassination-means-taliban-want-war-not-peace.

Japan. 2015. *Japan's Assistance In Afghanistan: Towards Self-Reliance*. Ministry Of Foreign Affairs. Tokyo. http://www.mofa.go.jp/files/000019264.pdf.

Jones, Seth G. 2010. *In The Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*. New York: W. W. Norton.

Jones, Seth G. 2011. "Beating Back the Taliban." *Foreign Policy*. May 15..http://foreignpolicy.com/2011/03/15/beating-back-the-taliban-2/.

Lamek, Alexis. 2016. "Afghanistan Has Entered The Transformation Decade". France ONU. http://www.franceonu.org/Afghanistan-has-entered-the-transformation-decade.

Larsen, Henrik B. 2013. *NATO in Afghanistan: Democratization Warfare, National Narratives, and Budgetary Austerity*. Report. Cambridge: Harvard Kennedy School. Accessed April 29, 2016. http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/larsen-dp-2013-10.pdf.

Libération. 2012. "Les Dernières Troupes Combattantes Françaises Quittent L'afghanistan". *Libération.Fr*. http://www.liberation.fr/planete/2012/12/15/les-dernieres-troupes-combattantes-francaises-quittent-l-afghanistan_867855.

Majidyar, Ahmad. 2014. "Negotiating With The Taliban: Lessons From History". *American Enterprise Institute*. http://www.aei.org/publication/negotiating-with-the-taliban-lessons--from-history/.

Malaysia. 2016. "MALAYSIA - United Nations Security Council (UNSC) - Strengthening The UN Peacekeeping Operations". *Malaysiaunsc.Kln.Gov.My*. Accessed June 13. http://malaysiaunsc.kln.gov.my/index.php/malaysia-at-the-unsc/malaysia-s-commitment/strengthening--the-un-peacekeeping-operations.

Maley, William. 2009. *The Afghanistan Wars*. New York: Palgrave and Macmillan.

Margesson, Rhoda. 2010. *United Nations Assistance Mission In Afghanistan: Background And Policy Issues*. CRS Report For Congress. Congressional Research Service. https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40747.pdf.

Marsden, Peter. 2009. *Afghanistan: Aid, Arms & Empires*. New York: IB Tauris.

McLeary, Paul and Adam Rawsnley. 2016. "Situation Report". *Foreign Policy*. http://link.foreignpolicy.com/view/54d39c35927219fc7f8b56523v7tw.2nk6/2464c3d9.

Mashal, Mujib. 2016. "Taliban Chief Targeted By Drone Strike In Pakistan, Signaling A U.S. Shift". *New York Times*. http://www.nytimes.com/2016/05/23/world/asia/afghanistan-taliban-leader-mullah-mansour.html?_r=0.

Miller, Paul. 2016. "Obama's Failed Legacy In Afghanistan". *The American Interest*. http://www.the-american-interest.com/2016/02/15/obamas-failed-legacy-in-afghanistan/.

Mir, Amir. 2016. "Bonn Conference On Afghanistan Fails To Achieve Much". *Rediff*. http://www.rediff.com/news/column/bonn-conference-on-afghanistan-fails-to-achieve-much/20111208.htm.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. 2014. *A Segunda Guerra Fria: Geopolítica e Dimensão Estratégica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

NATO. 2010. *Lisbon Summit Declaration*. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm.

NATO. 2011. "Japan: A Valued Partner In Afghanistan". *NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_72931.htm%3FselectedLocale%3Den.

NATO. 2012. *Chicago Summit Declaration On Afghanistan*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87595.htm.

NATO. 2016. "Resolute Support Mission In Afghanistan". *NATO*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm.

NATO. 2016. "Troop Numbers And Contributors". *NATO Afghanistan Resolute Support*. http://www.rs.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php.

New York Times. 2012. "U.S. Grants Special Ally Status To Afghanistan". *Nytimes.Com*. http://www.nytimes.com/2012/07/08/world/asia/us-grants-special-ally-status-to-afghanistan.html?_r=1.

New Zealand. 2016. "NZ Army - Current Deployments". *Army.Mil.Nz*. http://www.army.mil.nz/about-us/what-we-do/deployments/current-deployments.htm.

NNN. 2016. "NAM NEWS NETWORK - Malaysian Flag Flying High In Afghanistan". *Namnewsnetwork.Org*. http://www.namnewsnetwork.org/v3/read.php?id=MTM3MTE3.

Obama, Barack. 2007. "Renewing American Leadership". *Foreign Affairs*. https://www.foreignaffairs.com/articles/2007-07-01/renewing-american-leadership.

Obama, Barack. 2008. "Obama's Remarks On Iraq And Afghanistan". *Nytimes.Com.* http://www.nytimes.com/2008/07/15/us/politics/15text-obama.html?_r=1.

Obama, Barack. 2009. "Remarks By The President On A New Strategy For Afghanistan And Pakistan". *Whitehouse.Gov.* https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan.

Osman, Borhan. 2015. "Why Capturing Helmand Is Top Of The Taliban'S Strategic Goals". *The Guardian.* http://www.theguardian.com/world/2015/dec/26/taliban-helmand-opium.

Ottawa Citizen. 2016. "Taliban ran from battle." Accessed May 3. http://www.canada.com/ottawacitizen/news/story.html?id=505efd02-b2c5-4add-bc19-0.

Panda, Ankit. 2016. "It's Official: 8,400 US Troops Will Remain In Afghanistan Beyond 2016". *The Diplomat.* http://thediplomat.com/2016/07/its-official-8400-us-troops-will-remain-in--afghanistan-beyond-2016/.

Putz, Catherine. 2016. "Hezb-E-Islami Moves Closer To A Final Deal With The Afghan Government". *The Diplomat.* http://thediplomat.com/2016/05/hezb-e-islami-moves-closer-to--a-final-deal-with-the-afghan-governmnet/.

Rashid, Ahmed. 2009a. *Taliban: militant, islam, oil and fundamentalism in Central Asia.* New Haven: Yale University Press.

Rashid, Ahmed. 2009b. "Prerelease: Ahmed Rashid Takes On The Crisis In Afpak". *Ahmedrashid.Com.* http://www.ahmedrashid.com/wp-content/archives/afganistan/articles/pdf/AhmedRashidTakesOntheCrisis.pdf.

Rashid, Ahmed. 2012. "What 2012 Has Meant For Afghanistan?". *Ahmedrashid.Com.* http://www.ahmedrashid.com/wp-content/archives/afganistan/articles/pdf/What2012hasmeantforAfghanistan.pdf.

Reuters. 2014a. "Afghanistan's Abdullah Rejects Election Result As 'Coup' Against People". *Reuters.* http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-election-idUSKBN0FC0EN20140707.

Reuters. 2014b. "Taliban Declare 'Defeat' Of U.S., Allies In Afghanistan". *Reuters.* http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-war-idUSKBN0K70UC20141229.

Rogin, Josh. 2011. "Clinton: Taliban More Likely To Negotiate After Bin Laden Death". *Foreign Policy.* http://foreignpolicy.com/2011/05/04/clinton-taliban-more-likely-to-negotiate--after-bin-laden-death/?wp_login_redirect=0.

Rosenberg, Matthew and Michael Shear. 2015. "In Reversal, Obama Says U.S. Soldiers Will Stay In Afghanistan To 2017". *The New York Times.* http://www.nytimes.com/2015/10/16/world/asia/obama-troop-withdrawal-afghanistan.html?_r=0.

Runion, Meredith L. 2007. *The History of Afghanistan.* Westport: Greenwood Press.

Ryan, Missy and Thomas Gibbons-Neff. 2016. "U.S. Widens War In Afghanistan, Authorizes New Action Against Taliban". *Washington Post.* https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/06/09/defense-official-u-s-to-begin-striking-taliban-advise-regular-afghan-soldiers-again/.

Simpson, Emile. 2015. "The Islamic State Of Afghanistan". *Foreign Policy.* http://foreignpolicy.com/2015/12/22/america-needs-to-make-a-deal-with-the-devil-in-helmand/.

Tanner, Stephen. 2002. *Afghanistan: a military history from Alexander, the Great to the fall of Taliban.* Cambridge, MA: DA Capo Press.

Tardelli, Luca. 2011. *Obama'S Interventions: Afghanistan, Iraq, Libya.* The United States

After Unipolarity. London. http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR009/tardelli.pdf.

The Economist. 2014. "Divide And Rule". *The Economist*. http://www.economist.com/blogs/banyan/2014/09/afghanistans-disputed-election.

The New Zealand Herald. 2012. "Timeline: NZ In Afghanistan - National - NZ Herald News". *The New Zealand Herald*. http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10828196.

The Washington Post. 2008. "Obama To Explore New Approach In Afghanistan War". *Washingtonpost.Com*. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/10/AR2008111002897_2.html?sid=ST2008111100889.

The Washington Post. 2014. "Taliban Escalates Attacks In Kabul". *Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-afghanistan-taliban-fighters-attack-foreign-compound-in-capital/2014/11/29/f0aef902-77d4-11e4-a755-e32227229e7b_story.html.

Tiezzi, Shannon. 2016. "What's Behind China's Offer of Military Aid to Afghanistan". *The Diplomat*. http://thediplomat.com/2016/03/whats-behind-chinas-offer-of-military-aid-to-afghanistan/

Time. 2012. "Breaking News, Analysis, Politics, Blogs, News Photos, Video, Tech Reviews - TIME.Com". *TIME.Com*. http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2112861,00.html?xid=gonewsedit.

Tribune. 2011. "24 Soldiers Killed In NATO Attack On Pakistan Check Post - The Express Tribune". *The Express Tribune*. http://tribune.com.pk/story/297979/nato-jets-attack-checkpost-on-pak-afghan-border/.

UNAMA. 2015. "Mandate". *UNAMA*. https://unama.unmissions.org/mandate.

UNAMA. 2016. "Civilian Casualties Hit New High In 2015". *United Nations Assitance Mission In Afghanistan*. https://unama.unmissions.org/civilian-casualties-hit-new-high-2015.

United Nations. 2016. "Security Council Adopts Resolution 2274 (2016), Authorizing One-Year Mandate Extension For United Nations Assistance Mission In Afghanistan | Meetings Coverage And Press Releases". *United Nations Meetings Coverage And Press Releases*. http://www.un.org/press/en/2016/sc12283.doc.htm.

United Nations. 2014. "UN News - Afghanistan: Security Council Backs Agreement On New Non-Combat NATO Mission". *UN News Service Section*. http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49593#.V120TuYrJsM.

United States. 2014. "Obama, Hagel Mark End Of Operation Enduring Freedom". *U.S. Department of Defense*. http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/603860.

United States. 2014. "Report On Progress Toward Security And Stability In Afghanistan". *U.S. Department of Defense*.

United States. 2015. "Enhancing Security And Stability In Afghanistan". *Department of Defense*.

Unites States. 2016. "Designations Of Foreign Terrorist Fighters". *U.S. Department Of State*. http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/09/247433.htm.

VICE News. 2014. "Why Ashraf Ghani Succeeded On His Rocky Road To The Afghan Presidency | VICE News". *VICE News*. https://news.vice.com/article/why-ashraf-ghani-succeeded-on-his-rocky-road-to-the-afghan-presidency.

Vizentini, Paulo Fagundes. 2002. *Oriente Médio e Afeganistão: um século de conflitos*. Porto Alegre: Leitura XXI.

Vizentini, Paulo Fagundes. 2012. *A Primavera Árabe: entre a democracia e a geopolítica do petróleo*. Porto Alegre: Leitura XXI.

Wahab, Shaista, and Barry Youngerman. 2010. *A Brief History of Afghanistan*. New York: Facts On Files, Inc.

Xinhua. 2012. "China, Afghanistan Upgrade Ties To Strategic Partnership". *Xinhua*. http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-06/08/c_131640214.htm.



ufrgs mun 2016

Empowering people,
overcoming challenges.