

AS OPERAÇÕES DE *PEACEBUILDING* REALIZADAS PELA ONU E A CONEXÃO COM OS IDEAIS DO CONSTITUCIONALISMO GLOBAL

THE PEACEBUILDING OPERATIONS CARRIED OUT BY THE UN AND THE CONNECTION WITH THE IDEALS OF GLOBAL CONSTITUTIONALISM

Carina Barbosa Gouvêa¹

Doutora em Direito

Universidade Federal de Pernambuco

Ana Paula Delgado²

Doutora em Direito

Universidade Estácio de Sá

RESUMO: No atual século, um dos principais objetivos do constitucionalismo é iluminar o desenvolvimento das constituições para que encontrem um caminho melhor à promoção do desenvolvimento social, político e econômico. O denominado constitucionalismo global se ampara nos valores legitimadores e substanciais definidos pelo consenso da comunidade das nações, caminhando no sentido inverso do sentido tradicional. Este artigo tem o propósito de examinar o contexto que se insere o denominado constitucionalismo global e as operações de *peacebuilding* que são operacionalizadas pela ONU. A metodologia empregada foi dedutiva, utilizando como métodos a pesquisa bibliográfica, documental e as exposições empíricas. Assim, o maior problema nesta forma de constitucionalismo é determinar o conjunto de ideais que serão abraçados por todos. Também não existe uma definição clara de “*peacebuilding*” que o distinga de prevenção de conflitos, manutenção da paz, pacificação, assistência ao desenvolvimento. Por outro lado, existem núcleos, metas e atividades ao longo do espectro do conflito para a construção da paz sustentável. Estas operações que são materializadas pela ONU tratam também, de implementar as instituições “democráticas” e a “confiança” -

1 Professora permanente do Programa de PósGraduação em Direito Mestrado/Doutorado da Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE); Estágio Pós Doutoral em Direito Constitucional UFPE; Doutora e Mestre em Direito pela UNESA; Advogada. E-mail: carinagouvêa25@gmail.com

2 Doutora em Direito Público e Evolução Social pela UNESA. Mestre em Direito pela UGF. Coordenadora Nacional dos Cursos de Pós-graduação Lato sensu em Ciências Jurídicas da Estácio. Pesquisadora integrante do Programa Pesquisa Produtividade da UNESA. Professora dos cursos de Graduação e Pós-graduação da UNESA. Advogada. E-mail: apaúla_delgado@yahoo.com.br

a reconciliação é vista como um importante mecanismo que compõe suas ações e podem operacionalizar uma mudança progressiva no novo tecido social para gerar uma maior confiabilidade política e institucional. Desta forma, as operações de *peacebuilding* realizadas pela ONU estão conectadas com os ideais do denominado constitucionalismo global, o que pode ser um importante mecanismo viabilizador para a materialização desta categoria no universo empírico.

Palavras-chave: constitucionalismo global; *peacebuilding*; mecanismos de reconciliação pela ONU.

ABSTRACT: In the current century, one of the main objectives of constitutionalism is to illuminate the development of constitutions to find a better way to promote social, political, and economic development. The so-called global constitutionalism is based on the legitimate and substantial values defined by the consensus of the community of nations, moving in the opposite direction of the traditional sense. This article examines the context that considers the so-called global constitutionalism and the *peacebuilding* operations operationalized by the United Nations (UN). The methodology was deductive, using biblical, documentary, and practical expositions. Thus, the biggest problem in the form of constitutionalism is to determine the set of ideas that are embraced by all. Nor is there a clear definition of *peacebuilding* that distinguishes between conflict prevention, peacekeeping, peacemaking, and development assistance. On the other hand, there are nuclei, goals, and activities along the spectrum of the conflict for sustainable *peacebuilding*. These operations that the UN materializes also deal with implementing “democratic institutions” and “trust” - a reconciliation is seen as an essential mechanism that composes their actions and can operationalize a progressive change in the new social fabric to generate more significant political and institutional reliability. In this way, the UN’s *peacebuilding* operations are connected with the ideals of the so-called global constitutionalism, which can be an essential mechanism in this category in the empirical universe.

Keywords: global constitutionalism; *peacebuilding*; mechanisms of reconciliation by the UN.

INTRODUÇÃO

Na era contemporânea, um dos principais objetivos do constitucionalismo é iluminar o desenvolvimento das constituições para que encontrem um caminho melhor à promoção do desenvolvimento social, político e econômico. O denominado constitucionalismo transnacional ou global para Gouvêa³ se

3 GOUVÊA, Carina Barbosa. As intervenções da ONU no processo de constitution-making nos Estados em transição política: o papel das Nações Unidas no resgate da ordem democrática. Curitiba: Editora Juruá, 2016, p. 67.

ampara nos valores legitimadores e substanciais definidos pelo consenso da comunidade das nações, caminhando no sentido inverso do sentido tradicional⁴.

Para Baker⁵ este fenômeno tem procurado reivindicar o privilégio de arbitrar valores constitucionais legítimos. Esta estrutura seria baseada em uma única sustentação que procura se basear no desenvolvimento de um sistema projetado para dar expressão autêntica aos valores da comunidade das nações que, juntas, compõem os sistemas do constitucionalismo e das constituições legítimas.

No mesmo sentido, para Peters⁶ esta categoria ajuda a promover as deficiências das “constituições nacionais” e pode contribuir para a construção de uma rede transnacional universalmente aceitável de ordens jurídicas.

E neste sentido, segundo Gouvêa⁷ o conceito acabou por se aproximar dos limites estritamente ditados pelo campo internacional, principalmente após a segunda Grande Guerra.

E como o constitucionalismo global se conecta com o denominado *peacebuilding* que é operacionalizado pelas Nações Unidas? Segundo Boutros-Gali⁸ esta área de atividade das Nações Unidas, promove a democratização internacionalmente, o que exemplifica a conexão perfeita de seu papel na construção da paz no Estado e na manutenção do sistema internacional. E isso equivale a nada menos do que gerenciar a construção de um novo sistema internacional cada vez mais globalizado, marcado por uma série de atores não estatais.

Este artigo pretende, em sua parte I, apresentar a categoria definida como “constitucionalismo global” a partir de uma revisão bibliográfica, e que propõe o surgimento de uma relação hierárquica entre a esfera jurídica de cada Estado e do reino de valores e interesses da comunidade global. A parte II pretende descrever as denominadas operações de *peacebuilding* realizadas pelas Nações Unidas de forma descritiva. Apresenta algumas de suas operações, que são multidimensionais e que pode incluir os setores de segurança da nação; assistência para reconstruir seus sistemas de justiça; apoio à criação de instituições de direitos humanos no âmbito nacional; e

4 Pode-se dizer que o sentido tradicional do constitucionalismo situa sua fonte de valores nas pessoas da própria nação, no poder constituinte originário nacional.

5 PETERS, Anne. Global constitutionalism revisited. *International legal Theory*. Volume 11, 2005, p. 39-68.

6 PETERS, Anne. Global constitutionalism revisited. *International Legal Theory*. Volume 11, 2005, p. 39-68.

7 GOUVÊA, Carina Barbosa. As intervenções da ONU no processo de constitution-making nos Estados em transição política: o papel das Nações Unidas no resgate da ordem democrática. Curitiba: Editora Juruá, 2016, p. 68.

8 BOUTROS-GHALI, Boutros. An agend for democratization. United Nations: New York, 1996, p.51.

outras atividades para fortalecer as estruturas estatais, como a construções de constituições. Todo o capítulo foi construído tendo como base seus documentos oficiais. E por fim, a parte III apresenta a reconciliação, como um dos principais objetivos da construção da paz sustentável e alguns exemplos da sua materialização no universo empírico. A parte final conecta os ideais do constitucionalismo global com as operações de *peacebuilding* levados a termo pela ONU.

1 CONSTITUCIONALISMO GLOBAL E SUA CONSTRUÇÃO SEMÂNTICA

O denominado “constitucionalismo global” emerge independentemente de uma Carta constitucional mundial e aspira uma ordem transconstitucional baseada no Estado de Direito⁹. Como foco principal, pretende ser hierarquicamente superior e servir como ponto de referência para as demais ordens normativas internas.

Dentro desta linha de pensamento, há um conjunto de valores para a prática da governança global. Foram construídas inúmeras definições para este fenômeno, como por exemplo, “*legal and constitutional pluralism*”¹⁰, governança multinível¹¹, rede de governo transnacional¹², “os direitos humanos cosmopolitas impostos pela intervenção humanitária”¹³, dentre outros.

A conexão relevante deste quadro é muito bem expressa na Constituição japonesa, que assim diz: “Acreditamos que nenhuma nação é responsável por si só, mas que as leis de moralidade política são universais e, que a obediência a estas leis é obrigação de todos os países que irá sustentar sua própria soberania”.

O constitucionalismo global¹⁴ envolve o desenvolvimento de uma

9 KUO-SUNG, Ming. Between fragmentation and unity: the uneasy relationship between global administrative law and global constitutionalism. San Diego International Law Journal, Vol.10, p.439-467, 2009, p.449. Disponível em < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1419631>. Acesso em 15 de junho de 2019.

10 Ver Neil Walker, The Idea of Constitutional Pluralism, 65 MOD. L. REV. 317 (2002). GAVIN W. ANDERSON. Constitutional rights after globalization. Ver 39-151 (2005).

11 Ver Markus Perkmann, Policy Entrepreneurs, Multilevel Governance and Policy Networks in the European Polity: The Case of the EUREGIO (2003), <<http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/perkmann-policy-entrepreneurs.pdf>>. Ingolf Pernice, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?, 36 COMMON MKT. L. REV. 703 (1999).

12 Ver SLAUGHTER, NEW WORLD ORDER, supra note 32, at 8; Anne-Marie Slaughter, Sovereignty and Power in a Networked World Order, 40 STAN. J. INT’L L.283, 288 (2004).

13 Ver Michael W. Doyle, The New Interventionism, in GLOBAL JUSTICE 219 (Thomas W. Pogge ed., 2001); SEYLA BENHABIB, ANOTHER COSMOPOLITANISM 29, 72 (Robert Post ed., 2006).

14 Para fins deste artigo optou-se pela definição de “constitucionalismo global”.

organização institucionalizada da comunidade das nações e é superior a soberania de seus membros. Quanto à verticalização do direito internacional, Backer¹⁵ propõe o surgimento de uma relação hierárquica entre a esfera jurídica de cada Estado e do reino de valores e interesses da comunidade global como um todo - o critério sugerido como característica definidora desta modalidade é que, tanto as normas *erga omnes* e *jus cogens*, que pressupõem e se referem a assuntos comuns, tenham uma classificação mais elevada do que as regras normativas que regulam as relações internas.

A União Europeia fornece um modelo de um sistema federalista baseado na lei internacional que é constitucionalizado pelos atos de suas próprias instituições aquiescidos pelos membros dos Estados. Assim, os povos da Europa, estabelecendo entre si uma união cada vez mais estreita, decidiram partilhar um futuro de paz, assente em valores comuns.¹⁶ Neste sentido a união contribuirá para a preservação e o desenvolvimento destes valores comuns, no respeito pela diversidade das culturas e das tradições dos povos da Europa, bem como da identidade nacional dos Estados-Membros e da organização dos seus poderes públicos aos níveis nacional, regional e local, dentre outros valores universais de proteção de direitos humanos e fundamentais.

O preâmbulo da Carta Constitucional Sul Africana fornece mais um exemplo, “Construir uma África do Sul unida e democrática capaz de assumir seu lugar de direito como estado soberano na família das nações¹⁷. A constituição está formalmente vinculada ao direito internacional que surge entre um consenso das nações. Em seu artigo 38, inciso I, afirma que ao interpretar a Declaração dos Direitos e Garantias, a corte, tribunal ou foro deverá levar em consideração o direito internacional.

Neste contexto, a internacionalização representa efetivamente uma mistura e generalização das posições de consenso das normas adequadas ou básicas extraídas das tradições e evoluções constitucionais no sistema supranacional¹⁸. O conteúdo universalista dos direitos fundamentais não se restringe pela permeação ética da ordem jurídica que o contempla a nível

15 BACKER, Larry Catá. From constitution to constitutionalism: a global framework for legitimate public power systems. Penn State Law Review, Vol.113, No.3, 2009, p.101-177. Disponível em: <[http://ssrn.com / abstract=1272264](http://ssrn.com/abstract=1272264)>. Acesso em: 12 ago. de 2019.

16 Prêambulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

17 SACHS, Albie. Vida e Direito: uma estranha alquimia. Trad. Saul Tourinho Leal. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 251.

18 BACKER, Larry Catá. From constitution to constitutionalism: a global framework for legitimate public power systems. Penn State Law Review, Vol.113, No.3, 2009, p.101-177. Disponível em: <<http://ssrn.com / abstract=1272264>>. Acesso em: 12 ago. de 2019.

nacional em contextos específicos.

O elemento importante é o desenvolvimento do quadro em que estas expressões contextualizadas de ensino no direito interno possam ser julgadas e corrigidas. Ou seja, a meta é a construção de uma ordem de governança global.

Desde a década de quarenta, o foco deste exercício da criação de uma instituição para lembrar o consenso transnacional sobre os valores constitucionais de governança tem sido sistematicamente aplicado pelas Nações Unidas, principalmente na construção de uma variedade de organizações supranacionais de direitos humanos. Estas instituições são destinadas a produzir normas que refletem as tradições constitucionais e justiça dos seus membros e que refletem também as suas aspirações mais elevadas. Assim, para Backer¹⁹ a melhor forma de formalizar estas tradições é com o direito internacional que vincula não só os Estados, mas às tradições constitucionais de quaisquer deles.

As instituições internacionais, como por exemplo, o Tribunal Internacional de Justiça, tem cada vez mais adotado esta posição, embora muitos Estados, ainda não tenham abraçado esta ideia como uma questão normativa. E para este efeito, segue Backer afirmando que a verticalidade é necessária para uma constitucionalização do direito internacional. Embora esta proposta possa sugerir uma certa subordinação da ordem nacional para com a ordem supranacional delimitada por um conjunto de normas²⁰.

Outra abordagem semelhante tem evoluído dentro dos discursos constitucionalistas das cortes regionais de direitos humanos. Segundo Garcia-Sayán²¹ a Corte Interamericana de Direitos Humanos existe, antes de qualquer coisa, para toda a sua gente. Para os povos das Américas, quais a Corte procura aproximar-se cada vez mais. Com sua jurisprudência e com uma comunicação cada vez mais fluida e consistente com as instituições e a sociedade de cada país. Desde a sua criação em 1979, a Corte tem acompanhado a evolução da realidade social, política e institucional das sociedades. Esta evolução foi transformando-se em novas matérias que vão sendo submetidas ao tribunal para seu conhecimento e decisão, como a discriminação por razões de

19 BACKER, Larry Catá. From constitution to constitutionalism: a global framework for legitimate public power systems. *Penn State Law Review*, Vol.113, No.3, 2009, p.101-177. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1272264>>. Acesso em: 12 ago. de 2019.

20 O lugar das constituições dos Estados-membros da União Europeia dentro deste sistema fornece um modelo avançado desta forma de constitucionalização regionalista.

21 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório Anual 2012. p.3. Disponível em < http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2012.pdf>. Acesso em 15 de jun. de 2019.

orientação sexual, direitos das pessoas portadores de deficiência, direitos de paternidade e direitos reprodutivos, entre outros.

Na sua forma não institucional uma variante do constitucionalismo global se baseia no fato que os valores universais compartilham duas características distintas: primeiro, eles não são geográficos na medida em que atravessam fronteiras nacionais, étnicos, religiosas ou linguísticas, portanto, comuns; em segundo lugar, elas não estão confinadas aos limites temporais.

Ou seja, um ideal que pode ser mais ou menos aproximado por diferentes tipos de constituições e reflete a esperança permanente de que a partir da cultura compartilhada, história e *ethos*, uma ordem jurídica homogênea possa surgir²².

O maior problema nesta forma de constitucionalismo é determinar o conjunto de ideais que serão abraçados por todos. Sabe-se que este esforço tem Estado na vanguarda do constitucionalismo substantivo desde o final da segunda Grande Guerra. As Cartas do Japão e da Alemanha refletem esta força, ambas eram ricas no constitucionalismo processual antes de 1945, mas foram enriquecidas com um conjunto de mandados constitucionais de fundo moral e de princípios éticos.

Para Backer²³ a teoria e a prática tem sugerido uma abordagem para a definição do constitucionalismo global que envolvem cinco elementos: (i) um sistema de classificação; (ii) o núcleo do objeto, que é definir as características das constituições que vão organizar o poder político dentro do aparato estatal; (iii) pode ser usado para determinar a legitimidade do sistema constitucional, tal como concebido ou implementado; (iv) com base no Estado de Direito o postulado fundamental do governo; (v) fundamentada em uma métrica de valores substantivos derivados de uma fonte além do controle individual.

Este estreitamento para Gouvêa²⁴ pode acabar representando uma subordinação do direito interno à comunidade global, mas se a premissa é que a comunidade internacional, que é governada por regras e princípios e não

22 BACKER, Larry Catá. From constitution to constitutionalism: a global framework for legitimate public power systems. Penn State Law Review, Vol.113, No.3, 2009, p.101-177. Disponível em: <[http://ssrn.com / abstract=1272264](http://ssrn.com/abstract=1272264)>. Acesso em: 12 ago. de 2019.

23 BACKER, Larry Catá. From constitution to constitutionalism: a global framework for legitimate public power systems. Penn State Law Review, Vol.113, No.3, 2009, p.101-177. Disponível em: <[http://ssrn.com / abstract=1272264](http://ssrn.com/abstract=1272264)>. Acesso em: 12 ago. de 2019.

24 GOUVÊA, Carina Barbosa. As intervenções da ONU no processo de constitution-making nos Estados em transição política: o papel das Nações Unidas no resgate da ordem democrática. Curitiba: Editora Juruá, 2016, p. 68-69.

simplesmente pelo poder é possível suportar as novas bases de legitimidade através deste sistema.

2 AS OPERAÇÕES DE *PEACEBUILDING* ATRAVÉS DA ONU

Segundo as Nações Unidas²⁵ o termo “*peacebuilding*” surgiu pela primeira vez na década de 70 através do trabalho de Johan Galtung que pediu a criação de estruturas de construção da paz para promover a paz sustentável abordando “as causas profundas” dos conflitos violentos e apoiando as capacidades indígenas para a gestão e resolução de conflitos. Desde então, o termo “*construção da paz*” - abrange um exercício multidimensional de tarefas que vão desde o desarmamento das facções em guerra até a reconstrução das instituições políticas, econômicas, judiciais e da sociedade civil.

A *peacebuilding* tornou-se um conceito familiar dentro da ONU, segundo o relatório do antigo Secretário-Geral Boutros-Ghali de 1992, que definiu a consolidação da paz como uma ação para solidificar a paz e evitar a recaída no conflito. O Relatório²⁶ de 2000 do painel das Operações de Paz definiu-o como “atividades empreendidas do lado oposto do conflito para remontar os alicerces da paz e fornecer as ferramentas para construir sobre estas bases algo que é mais que “ausência da guerra”.

As operações materializadas pela ONU e seus parceiros trata também de implementar as instituições “democráticas” e a “confiança” - reconciliação que pretende levar as pessoas para um futuro pacífico.

Foi em 2007 que o Comitê de Política do Secretário-Geral da ONU concordou com a seguinte base conceitual para informar a prática da ONU: “

A construção da paz envolve uma série de medidas destinadas a reduzir o risco do estado a (re)cair em conflito, fortalecendo as capacidades nacionais em todos os níveis de gestão e estabelece as bases para uma paz e desenvolvimento sustentáveis.

Por este motivo, suas operações são multidimensionais. Suas atividades incluem os setores de segurança; assistência para reconstruir sistemas de justiça; apoio à criação de instituições de direitos humanos no âmbito

²⁵ UNITED NATIONS PEACEBUILDING SUPPORT OFFICE. *Peacebuilding*. Disponível em <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

²⁶ Este Relatório também é conhecido como Relatório Brahimi. Disponível em: < http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305&referer=http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml&Lang=E>. Acesso em 17 de junho de 2019.

nacional; e outras atividades para fortalecer as estruturas estatais, como a construções de constituições.²⁷

Desta forma, as estratégias devem ser coerentes e adaptadas às necessidades específicas do país em questão, com base na apropriação nacional e devem incluir um conjunto de atividades cuidadosamente priorizadas, sequenciadas e, portanto, relativamente estreitas para atingir os objetivos mencionados²⁸.

A consolidação da paz é principalmente um desafio nacional e de sua responsabilidade. São os cidadãos dos países onde a construção da paz está em andamento, com apoio de seus governos, que assumem a responsabilidade por assentar estas bases.

O desenvolvimento da capacidade nacional deve ser o centro de concentração de todos os esforços internacionais. Este é um desafio difícil, principalmente porque esta capacidade é muitas vezes fraca, seja economicamente, política ou social. Como um dos seus principais objetivos, as equipes de *peacebuilding* deve concentrar-se proativamente nesta reconstrução, caso contrário, a paz não irá sustentar.

Outro objetivo é a definição da estratégia comum. Esta construção envolve muitos atores e a chave para uma paz efetiva e duradoura reside no fato de que o papel a ser desempenhado pela ONU e outros parceiros internacionais devem ser o de assistentes. Isso quer dizer, que poderão auxiliar no processo de planejamento e definir estratégias para o desenvolvimento destas ações. Assim, a ONU encoraja a apropriação nacional, as parcerias e a responsabilidade mútua. A avaliação estratégica, que também é uma ação do organismo inclui a análise dos fatores dos conflitos e dos riscos.

Várias atividades de consolidação da paz podem ocorrer em cada fase. A Carta das Nações Unidas é capaz de descrever algumas destas fases, como por exemplo, quando em seu preâmbulo anuncia que os povos resolvem “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”; quando diz que o seu propósito é “manter a paz e a segurança internacional e, para este fim: toma coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz”²⁹.

As fases da *peacebuilding* ocorre na maioria das vezes após cessar o

27 PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE. Core pre-deployment training materials. (Coord.) DAMMEN, Colonel Oyvind; NORWAY, Dammen Consultants. Williamsburg, 2014, p.35.

28 UNITED NATIONS. UN Peacebuilding: na orientation. Disponível em < http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2019.

29 UNITED NATIONS. UN Peacebuilding: na orientation. Disponível em < http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2019.

conflito interno, ou seja, finda a violência em grande escala. Entretanto, algumas tarefas de consolidação da paz podem começar mesmo durante o conflito. Por exemplo, em operações denominadas *pockets of peace*, as organizações da sociedade civil, os governos locais, podem estar promovendo mecanismos de resoluções de conflitos ou buscando fornecer serviços básicos ou desenvolvendo oportunidades de subsistência da sociedade flagelada. Ressalta-se que este também pode ser o papel desenvolvido pela ONU.

A maioria dos componentes do sistema tem um papel dentro desta abordagem. Em 2006 esta capacidade foi reforçada pela criação de uma Comissão de Consolidação da Paz, pelo Fundo de Consolidação da Paz, e pelo Escritório de Apoio à Consolidação da Paz³⁰. Esta Comissão é um órgão intergovernamental que apoia a construção da paz em países emergentes de conflitos e serve de suporte no Conselho de Segurança e na Assembleia Geral. Seus membros são compostos pelo Conselho de Segurança, Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social. A União Europeia, o Fundo Monetário Internacional, a Organização da Conferência Islâmica e o banco Mundial participam de todas as reuniões. Sua pirâmide está baseada na mobilização de recursos, suporte político e advocacia e no encorajamento de ações coordenadas.

Como este papel é altamente político, é recomendável uma análise institucional e do contexto local.³¹ Portanto, é preciso identificar as prioridades para os países em suas agendas³².

Este diagnóstico refere-se a análise de onde se concentrarão os incentivos que favorecerão os meios de abordagens para os fatores políticos e institucionais e que são relativos à utilização dos recursos nacionais e externos e também sobre a implementação dos programas da ONU. Esta base preparatória permite que ela responda de maneira mais eficaz e rápida.

A assessoria pode incluir, por exemplo, o mapeamento das principais partes interessadas no processo, o que inclui o ponto de vista do parlamento, das milícias, dos partidos políticos, dos líderes locais, indígenas ou religiosos, grupos da sociedade civil, etc³³.

30 UNITED NATIONS. The United Nations Peacebuilding architecture. Disponível em < http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/pbso_architecture_flyer.pdf>. Acesso em 13 de agosto de 2019.

31 GOUVÊA, Carina Barbosa. As intervenções da ONU no processo de constitution-making nos Estados em transição política: o papel das Nações Unidas no resgate da ordem democrática. Curitiba: Editora Juruá, 2016, p. 113.

32 UNITED NATIONS. The United Nations Peacebuilding architecture. Disponível em < http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/pbso_architecture_flyer.pdf>. Acesso em 13 de agosto de 2019.

33 GOUVÊA, Carina Barbosa. As intervenções da ONU no processo de constitution-making nos Estados em transição política: o papel das Nações Unidas no resgate da ordem democrática. Curitiba: Editora Juruá, 2016, p. 113.

Uma vez alcançado o acordo, os elementos de paz são estabelecidos com o fim de se aproveitar todas as oportunidades para esta construção, o que pode incluir o desenvolvimento de uma nova constituição.³⁴

Desta forma, não existe uma definição clara de “*peacebuilding*” que o distinga de prevenção de conflitos, manutenção da paz, pacificação, assistência ao desenvolvimento. Por outro lado, existem núcleos, metas e atividades ao longo do espectro do conflito para a paz³⁵.

As necessidades mais frequentes são segurança, incluindo a *rule of law*, apoio aos processos políticos, fornecimento de serviços básicos como água, saúde e educação primária, construção da instituição e da administração pública, revitalização econômica, incluindo empregos e meios de subsistência.

Outra medida de consolidação de paz que pode ser autorizado pelo Conselho de Segurança é o estabelecimento de Tribunais Internacionais para combater a impunidade e buscar justiça pelas graves violações de direitos humanos, cometidos durante o conflito. O Estatuto de Roma criou o Tribunal Penal Internacional para este fim. A competência do Tribunal restringe-a aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto: crime de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão.

O Secretário-Geral Ban Ki-moon³⁶ em 2012 assinalou três orientações prioritárias para a participação das Nações Unidas, nestas operações, a inclusão - participação popular, a construção institucional e o apoio internacional sustentável e a reconciliação mútua.

Esta reconciliação vai servir para criar sistemas políticos inclusivos e que vai possibilitar a participação significativa de uma gama de grupos sociais e que será melhor abordado no tópico posterior.

3 A PEACEBUILDING, O MECANISMO DA RECONCILIAÇÃO E OUTROS IMPACTOS NO TERRENO

A reconciliação, como dito, é um dos principais objetivos da construção da paz sustentável e da prevenção de uma nova recaída da nação no conflito.

34 Para leitura exclusiva sobre o tema, consultar GOUVÊA, Carina Barbosa. As intervenções da ONU no processo de constitution-making nos Estados em transição política: o papel das Nações Unidas no resgate da ordem democrática. Curitiba: Editora Juruá, 2016.

35 UNITED NATIONS. UN Peacebuilding: na orientation. Disponível em < http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2019.

36 UNITED NATIONS. General Assembly Security Council. Peacebuilding in the aftermath of conflict. Resolution A/67/499 de 8 october 2012. Disponível em < <http://undocs.org/en/A/67/499>>. Acesso em : 25 de agosto de 2019.

Neste sentido, o principal foco está centrado no fato desta objetivar restabelecer as relações entre as pessoas e os grupos da sociedade e entre o estado e seus cidadãos. O processo é altamente sensível ao contexto local, e cada sociedade tem que adaptar sua abordagem à natureza do conflito³⁷.

O trauma e sua cura, segundo Rognvik e Sánchez³⁸, devem ser abordados de forma holística, um processo que pode mudar antes, durante e após o conflito. Portanto, a cura deve ser vista como um processo que ocorre sequencialmente no contexto social, político e de saúde mental do indivíduo. A verdade, a justiça, a reparação são partes vitais do processo.

Não existe uma compreensão simples e universal do termo “reconciliação”³⁹. É um conceito bastante contestado e que varia dependendo do contexto, da natureza do conflito e da transição⁴⁰. Uma compreensão do termo que pode ser muito útil em algumas configurações enquanto em outros pode ser bastante controverso. Assim, é mais importante se concentrar no propósito da reconciliação ou sobre o que está se tentando edificar através deste processo.

Uma visão muito simplista, poderia dizer que a “reconciliação” está relacionada com a construção ou reconstrução de relacionamentos danificados pela violência e coerção, não só entre pessoas e grupos da sociedade, mas também entre pessoas/cidadãos/ e estado.

Também é importante dar atenção às partes específicas e que tenham interesse na reconciliação e na construção da paz como às vítimas, às mulheres, ex combatentes, deslocados, etc.

A reconciliação, portanto, é híbrida - retroativa e prospectiva. Embora seja importante lidar com o passado é também necessário mover a sociedade para uma nova direção e pensar no consenso como preventivo, restaurador e corretivo.

Contudo, a reconciliação também é necessária para que as pessoas aprendam a se realizar no contexto do trauma. É um objetivo chave do

37 UNITED NATIONS. Building just societies: reconciliation in transitional settings. Workshop Report, Accra, Ghana, 5-6 June 2012, p.1.

38 UNITED NATIONS. Building just societies: reconciliation in transitional settings. Workshop Report, Accra, Ghana, 5-6 June 2012, p. 02.

39 Na seção aberta do workshop inúmeras interpretações foram apresentadas, como por exemplo: cura do trauma em todos os níveis da sociedade; dizer a verdade e, assim, assumir responsabilidades pelos crimes cometidos; proporcionar reparação às vítimas; perdão; justiça transicional (restauradora, retributiva, distributiva, econômica e/ou social); construção da confiança e geração de diálogo; dentre outros. (UNITED NATIONS. Building just societies: reconciliation in transitional settings. Workshop Report, Accra, Ghana, 5-6 June 2012, p.10.)

40 UNITED NATIONS. Building just societies: reconciliation in transitional settings. Workshop Report, Accra, Ghana, 5-6 June 2012, p.10.

processo.

Existem quatro elementos centrais para uma conciliação próspera: um inclusivo diálogo nacional; vontade política; segurança e liberdade para se expressar e se mover; e uma visão nacional do fim estatal, tal qual definido pelos cidadãos e não cidadãos.

A justiça de transição é necessária, mas não é suficiente para alcançar o consenso. Por exemplo, Comissões da Verdade que não se baseiam em um diálogo nacional inclusivo, raramente servem para ir além de revelar fatos e fornecer algumas pistas para a responsabilidade criminal daqueles que cometeram as atrocidades. Não que não seja importante, mas o que precisa ser também ser discutido e focado, é uma agenda de justiça de transição. A ampliação do debate pode permitir evitar que os fatos históricos sejam apresentados de formas unilaterais ou ligados exclusivamente a adversários religiosos ou étnicos. Nem mesmo os sistemas de justiça tradicional são mecanismos perfeitos para abordar esta justiça. As sinergias entre os dois sistemas precisam ser criadas em países onde eles existem lado a lado com o fim de criar um arranjo equilibrado adaptado ao contexto e produzir uma sociedade mais justa como a base para a reconciliação⁴¹.

Outro ponto importante para a conformidade, é a participação das mulheres neste processo. Devem ser vistas como um bem importante e não apenas como vítimas do conflito. A desumanização, principalmente dos homens, no contexto do conflito deve ser abordada para evitar nova reincidência.

Outro aspecto interessante, também abordado no *workshop*, foi o fato de que a reconciliação se relaciona com uma parte sensível ao conflito, porque aborda as questões de justiça social, econômica e cultural e pode ser um meio importante para alcançar o acordo. A este respeito, a reconciliação pode ser interpretada como um importante contributo para a construção de sociedades justas, equitativas e inclusivas.

Ela também pode ser vista como um elemento importante da construção do Estado e, em particular, do papel do governo. Os governos geralmente precisam facilitar os processos de reconciliação como parte do processo de responsabilização. Um exemplo de uma importante iniciativa liderada pelo governo é o desenvolvimento de novos arranjos constitucionais que sejam participativos e inclusivos. A constituição poderia ser considerada um

41 UNITED NATIONS. Building just societies: reconciliation in transitional settings. Workshop Report, Accra, Ghana, 5-6 June 2012, p. 02.

elemento importante para a reconciliação no plano político.

Na *Sierra Leone* um mecanismo de reconciliação local foi o programa *Fambul Tok* (conversa em família). Os perpetradores e as famílias são reunidos nas comunidades em torno de uma fogueira para contar a verdade e assegurar uma cerimônia de limpeza tradicional. A Comissão de *peacebuilding* ajudou também a coordenar a assistência internacional no apoio a uma estratégia de construção da paz única e nacional, a “Agenda for Change”. Promoveu a integração da ONU através de uma única visão conjunta para *Sierra Leone*. Promoveu a integração do emprego juvenil com programas que visavam criar 106 mil empregos. Forneceu apoio político ao executivo como representante do Secretário-Geral ao negociar entre os dois principais partidos políticos após a grave violência política que acabou por produzir um *Joint Communiqué* e pôs fim à ameaça mais séria para a paz e a segurança.

Em *Rwanda*, os Tribunais *Gacaca* foram criados após o genocídio como um método local para lidar com a justiça de transição. O sistema, que é derivado de uma prática local para resolver disputas familiares, foi redesenhado após um processo consultivo nacional para promover a verdade, justiça e a reconciliação do país.

Embora estes sistemas tenham enfrentado muitos desafios para sua implementação, contribuíram muito para auxiliar o acordo nacional.

A sociedade civil também exerce um importante papel neste processo. Contempla-se, Organizações Não Governamentais (ONG'S), igrejas, associações empresariais, líderes tradicionais, associação de mulheres, jovens, enfim, todos que podem desempenhar um papel seminal e catalítico como ativistas sociais e que precisam estar ativamente envolvidos no processo. Além disso, esta sociedade executa um papel intermediário entre os níveis nacional e intermediário e é um ator chave no litígio estratégico. Se o Estado não se responsabilizar, esta sociedade se mobiliza para à promoção das promessas não cumpridas.

A *Guinea-Bissau* experimentou também graves crises políticas e violações maciças de direitos humanos. O principal desafio, neste caso, são as fronteiras e a polarização das linhas étnicas que são encorajadas pelos partidos políticos. E isso se agrava devido a uma falta de confiança no governo, da pobreza generalizada e de uma sociedade civil fraca.

As principais oportunidades para uma reconciliação e uma reforma extensa de segurança e justiça foi nomear as duas maiores autoridades

religiosas como Presidentes da Comissão de Reconciliação e tentar prosseguir no processo consultivo e desenvolver uma estratégia de divulgação para informar a população. Houve também contribuição através da mobilização e do apoio financeiro para as eleições de 2008 e 2009. Além disso, a ONU incentivou o diálogo nacional entre as principais partes interessadas como forma de resolver suas diferenças no difícil contexto desde 2007.

Já na *Liberia* o mandato da operação foi em cooperação com os parceiros das organizações internacionais para auxiliar o governo de transição no restabelecimento do funcionamento e estruturas da administração pública a nível nacional, regional e local. A *Liberia* desenvolveu um roteiro de reconciliação que identificou 12 componentes temáticos. Os desafios na implementação desta estratégia incluíram uma capacidade estrutural limitada, falta de vontade política, presença de líderes no conflito em posições políticas chaves e a percepção de que o processo é conduzido externamente.

Outros impactos no terreno podem também ser vislumbrados, por exemplo, como o que ocorreu no *Burundi*. A Comissão de *peacebuilding* melhorou o diálogo entre os partidos políticos e a sociedade civil como as prioridades da paz. Criou fundos para a construção da paz particularmente através da *Donor Conference* que arrecadou U\$ 570 milhões de dólares em obrigações. Facilitou o diálogo para garantir eleições justas, gratuitas e pacíficas em 2010 dos quais os membros da Comissão contribuíram com U\$ 27 milhões de dólares. Ainda há a necessidade de se estabelecer a verdade e são necessárias medidas para restaurar o sistema de justiça e quebrar o ciclo de violência. Os principais desafios encontrados foram o mandato limitado da Comissão de Reconciliação de dois anos e o envolvimento dos atores centrais nas violações cometidas durante a guerra. O relevante incentivo são a vontade política demonstrada pela comissão e pela presença de uma sociedade civil ativa.⁴²

Na *Central African Republic*, a Comissão mobilizou o apoio internacional e financeiro para o programa de desarmamento, desmobilização e de reintegração e apoiou as eleições de 2011. Conseguiu também obter novos parceiros no país como a *Inter-Parliamentary⁴³ Union* e *CARITAS⁴⁴*.

42 UNITED NATIONS. Building just societies: reconciliation in transitional settings. Workshop Report, Accra, Ghana, 5-6 June 2012, p.7.

43 A Inter-Parliamentary Union (IPU) é uma Organização Internacional dos Parlamentos que se estabeleceu-se em 1889. Neste sentido, para ela, a União é o ponto focal para o diálogo parlamentar mundial e trabalha para a paz e a cooperação entre os povos e para o estabelecimento da democracia representativa. Para maiores informações consultar < <http://www.ipu.org/english/whatipu.htm>>.

44 A CARITAS responde praticamente por crises humanitárias, como desastres naturais, conflitos e os efeitos das mudanças climáticas. Compartilha a missão da Igreja Católica para servir os pobres e promover a ca-

A Missão das Nações Unidas na *Democratic Republic of Congo* foi mandatada para assegurar a estabilidade transicional, o que incluiu o treinamento e monitoramento da polícia interna, com o principal intuito de respeitar os valores democráticos e o pleno respeito dos direitos humanos.

Não restam dúvidas que estas operações são extremamente complexas, financeiramente custosas e multidimensionais. Entretanto, a reconciliação, vista como um importante mecanismo que compõe as operações de *peacebuilding*, podem operacionalizar uma mudança progressiva no novo tecido estatal para gerar uma maior confiabilidade política, institucional e social.

CONCLUSÃO

Os países que saem dos conflitos enfrentam enormes desafios para superar o legado de guerra e encontrar um caminho de paz e segurança. As Nações Unidas têm feito importantes progressos no apoio que prestam a estes países em várias esferas e diversos contextos.

Para a ONU, o restabelecimento de instituições sólidas e eficazes segue sendo um elemento fundamental da consolidação da paz nas operações de *peacebuilding*. As instituições legítimas, eficazes e responsáveis de prestação de serviços públicos, reduzem os incentivos para novos conflitos e fortalecem a resiliência do Estado. É importante para ela a instituição da democracia e da democratização.

Segundo a organização, a “democratização consiste em um processo que leva a um ambiente mais aberto, participativo; um método que condiz com um sistema de governo que incorpora uma variedade de instituições e mecanismos”.

Apesar de não fazer menção aberta ao termo democracia na Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, enuncia os direitos que são essenciais para a “participação efetiva da população” e isso tem contribuído para a aceitação global da democracia como valor universal.

Assim, se o constitucionalismo global pretende verticalizar o direito internacional e os critérios que o pressupõem se referem a assuntos comuns e que tenham uma relação mais elevada, o termo “democracia” e o que decorre dele, representaria um valor dentro desta categoria.

As operações de *peacebuilding*, prioritariamente, pretende criar as

estruturas de construção da paz para promover a paz sustentável o inclui também implementar as instituições “democráticas” e a “confiança” - reconciliação, que pretende levar as pessoas para um futuro pacífico.

A reconciliação é um importante mecanismo que está contido nestas operações. Seu foco centra-se em restabelecer as relações que se interconectam entre cidadãos, deslocados, não cidadãos e Estado. Ela é híbrida - retroativa e prospectiva e vão auxiliar a mudança evolutiva no frágil contexto social. Ou seja, à promoção da democracia e da democratização.

Desta forma, as operações de *peacebuilding* realizadas pela ONU estão conectadas com os ideais do denominado constitucionalismo global, o que pode ser um importante mecanismo viabilizador para a materialização desta categoria no universo empírico.

REFERÊNCIAS

BACKER, Larry Catá. From constitution to constitutionalism: a global framework for legitimate public power systems. **Penn State Law Review**, Vol.113, No.3, 2009, p.101-177. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1272264>>. Acesso em: 12 ago. de 2019.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **A plan for democratization**. United Nations: New York, 1996.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual 2012**. p.3. Disponível em < http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2012.pdf>. Acesso em 15 de jun. de 2019.

GOUVÊA, Carina Barbosa. **As intervenções da ONU no processo de constitution-making nos Estados em transição política: o papel das Nações Unidas no resgate da ordem democrática**. Curitiba: Editora Juruá, 2016.

KUO-SUNG, Ming. The uneasy relationship between global administrative law and global constitutionalism is between fragmentation and unity. **San Diego International Law Journal**, Vol.10, p.439-467, 2009, p.449. Disponível em < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1419631>. Acesso em 15 de junho de 2019.

PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE. **Core pre-deployment training materials**. (Coord.) DAMMEN, Colonel Oyvind; NORWAY, Dammen Consultants. Williamsburg, 2014, p.35.

PETERS, Anne. Global constitutionalism revisited. **International Legal Theory**. Volume 11, 2005.

SACHS, Albie. **Vida e Direito: uma estranha alquimia**. Trad. Saul Tourinho Leal. São Paulo: Saraiva, 2016.

UNITED NATIONS. General Assembly Security Council. **Peacebuilding in the aftermath of conflict**. Resolution A/67/499 de 8 October 2012. Disponível em < <http://undocs.org/en/A/67/499>>. Acesso em : 25 de agosto de 2019.

_____. **UN Peacebuilding: na orientation**. Disponível em < http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2019.

_____. **The United Nations Peacebuilding architecture**. Disponível em < http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/pbso_architecture_flyer.pdf>. Acesso em 13 de agosto de 2019.

_____. UNITED NATIONS. **Building just societies: reconciliation in transitional settings**. *Workshop Report*, Accra, Ghana, 5-6 June 2012, p.1.

UNITED NATIONS PEACEBUILDING SUPPORT OFFICE. **Peacebuilding**. Disponível em <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

Recebido: 09.09.2019
Revisado: 27.11.2019
Aprovado: 30.01.2020