

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Armelle Cibaka

**A RECONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO PÓS-CONFLITO:
Um Caminho para a Paz e a Prosperidade na África Subsaariana. Caso da República
Centro-Africana**

Belo Horizonte
2018

Armelle Cibaka

**A RECONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO PÓS-CONFLITO:
Um Caminho para a Paz e a Prosperidade na África Subsaariana. Caso da República
Centro-Africana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Relações Internacionais, como
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre
em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Taiane Las Casas Campos

Belo Horizonte
2018

Armelle Cibaka

**A RECONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO PÓS-CONFLITO:
Um Caminho para a Paz e a Prosperidade na África Subsaariana. Caso da República
Centro-Africana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional:
Instituições, Conflitos e Desigualdades

Prof. Dra. Taiane Las Casas Campos – PUC Minas (Orientadora)

Prof. Dr. Rodrigo Corrêa Teixeira– (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Fernanda Cimini Salles – (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 24 de Agosto de 2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C567r Cibaka, Armelle
A reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito: um caminho para a paz e a prosperidade na África Subsaariana. Caso da República Centro-Africana / Armelle Cibaka. Belo Horizonte, 2018.
136 f.: il.

Orientadora: Taiane Las Casas Campos
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Justiça de transição. 2. Anistia - África. 3. Reconstrução. 4. África, Sub-Saara - História. 5. Comunismo - África, Sub-Saara. I. Campos, Taiane Las Casas. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 967

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Paim Brito - CRB 6/2999

*In memoriam Sayiba Pene Heritier,
Un ami qui nous a quitté bien trop tôt,
Mais dont le souvenir ne nous quitte pas.
Merci pour ton soutien en 2013.*

AGRADECIMENTOS

Em Novembro de 2014, cheguei ao Brasil inicialmente para apenas fazer um curso de português, e, preocupada com essa mudança repleta de incertezas, tinha o sentimento de ter abandonado um lugar e uma comunidade onde eu era útil. No entanto, o que era para ser somente alguns meses no Brasil se tornou uma parte importante do meu percurso acadêmico e profissional. Encontrei pessoas que me fizeram perceber o quanto eu ainda precisava aprender, e, cada dia compartilhar experiências com elas me ajudou a construir uma nova versão mais completa de mim. Afinal, o Brasil me proporcionou novas amizades e famílias adotivas criando para mim ocasiões importantes de convívio com essas pessoas que me acompanharam em todos meus momentos: felizes e infelizes. Não conseguirei citar cada uma delas pelo nome aqui, mas se você ler essa página e souber que é uma delas, saiba que você tem a minha profunda gratidão e sempre será parte da minha história.

Todavia, como é costume referenciar pelo menos alguns nomes, agradecerei primeiramente aos meus pais Sophie Ndaya Mukala e Eric Ntambwe Cibaka por todos os sacrifícios que fizeram e por tudo que deixaram de usufruir a fim de permitir que meus irmãos e eu tivéssemos uma vida melhor e conhecêssemos o mundo que eles um dia sonharam em conhecer. Pai, ainda lembro-me de suas inúmeras revistas e guias sobre mestrado no exterior, você sonhava em estudar na Austrália. Agradeço meus irmãos Marie-Lucie, Evrard, Thérèse, Cynthia e Judicaël pelo apoio deles. Agradeço à comunidade do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC Minas que me deu a oportunidade de efetuar o meu mestrado, especialmente à professora Matilde de Sousa e à Paula Mayrink que foram as primeiras a me acolher e me ajudar no meu processo de inscrição; ao professor Javier A. Vadell, coordenador do programa, que sempre soube me dar o apoio que minha situação de estudante estrangeira pedia e também todos meus colegas de promoção e grupo de pesquisa. Agradeço ainda as outras pessoas que fizeram da minha estadia no Brasil um momento de aprendizagem e convivência feliz, penso aqui em meus colegas da Casa da Bota, colegas e professores do programa Curso de Português: Língua Adicional para Estrangeiro da UFMG e colegas do Governo de Minas Gerais. Agradeço particularmente Rodrigo de Oliveira Perpétuo que foi o primeiro a acreditar em mim profissionalmente e que me ensinou a prática das relações internacionais. Do fundo do coração agradeço ainda meus amigos que compartilham meu dia a dia, comemoram comigo e continuam presentes nos desafios: Abiodun Gayon, Camila Marques, Elisa Guimarães, Henrique de Costa Paiva, Hugo Salomão França, Isabela Beato, Nicolas Nadisic, Paulo Lemos, Pedro Braga e Rodrigo Moreira.

Para que fique na memória por mais tempo, terminarei por agradecer àqueles que diretamente me ajudaram na realização deste trabalho. Para eles meu reconhecimento é sem medida. Agradeço primeiramente à Professora Taiane Las Casas Campos minha orientadora sempre atenciosa e presente em todas as vezes que foi necessário, tanto nas questões científicas da redação da minha dissertação quanto no apoio moral. Agradeço enfim, Bruno de Carvalho Sena, Suellen Dutra Pereira e Katiuscia Moreno pelo tempo que dedicaram à revisão deste trabalho sempre com muito cuidado e muita vontade de ajudar.

A todos, com um carinho sincero, falo obrigada.

“The concept of peace has to be explored further [...] First of all, there is the old idea of peace as a synonym for stability or equilibrium. [...] Then there is the idea of peace as the absence of organized collective violence, in other words violence between major human groups; particularly nations. [...] And then, there is a third concept of peace as a synonym for all other good things in the world community, particularly cooperation and integration between human groups, with less emphasis on the absence of violence. We shall refer to it as positive peace.”

(GALTUNG; JOHAN, 1967, p. 12-13)

RESUMO

Este estudo trata da Reconstrução e do Desenvolvimento Pós-conflito como um processo que visa promover a paz e a prosperidade, especialmente na África subsaariana, onde dois terços dos países enfrentaram guerras civis logo após suas independências e durante os 25 anos subsequentes. O objetivo desta pesquisa é identificar e analisar os elementos fundamentais da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito como processo multidimensional, mediante por um lado de uma revisão da literatura e por outro de um estudo de instrumentos estratégicos elaborados por organizações internacionais. Este trabalho apresenta também um estudo de caso, a República Centro-Africana, um país que não conheceu efetivamente a paz desde sua independência em 1960 e frequentemente apresenta péssimos indicadores de desenvolvimento. Com este foco na África subsaariana, a Organização das Nações Unidas e a União Africana foram as duas organizações analisadas, a primeira como instituição global predominante nos processos de construção da paz e a segunda como organização regional que procura estabelecer uma liderança africana na implementação da PCRD. Esta pesquisa foi assim motivada pela necessidade de melhor entender a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito como conceito, mas também melhor compreender seu funcionamento e sua incidência no caminho para a paz e a prosperidade no continente africano. Desta maneira foi possível diferenciar a reconstrução pós-conflito, um processo de longo prazo que visa restaurar a normalidade e o progresso, da assistência humanitária que acontece nos primeiros momentos da resposta pós-conflito e que visa suprir as necessidades básicas da população. Foi também possível identificar quatro áreas de atuação ou pilares da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito: a política, a segurança, a economia e o social. Essa identificação permitiu direcionar mais eficientemente a busca de elementos fundamentais dos processos pós-conflito, sendo estes últimos definidos como variados e fortemente determinados pelos diferentes atores envolvidos caso a caso. No entanto, sempre sendo possível a identificação dessas áreas de atuação em quatro subdivisões temáticas da reconstrução pós-conflito, oportunizando assim uma melhor coordenação da intervenção internacional no contexto pós-conflito.

Palavras-chave: Pós-conflito. Reconstrução. Desenvolvimento. Paz. Prosperidade. África subsaariana.

ABSTRACT

This study treats Post-conflict Reconstruction and Development as a process that seeks to promote peace and prosperity, especially in the Sub-Saharan Africa where two third of all the countries faced civil wars soon after their independence and during the subsequent twenty-five years. The objective of this research is to identify and analyze the fundamental elements of Post-conflict Reconstruction and Development as a multidimensional process, starting with a literature review and on the other side a study of strategic instruments elaborated by international organizations to address complexities of post-conflict stability and normalcy. This work presents a case study, the Central African Republic, a country that has not reach peace since its independence in 1960 and frequently mentioned for its challenging development indicators. Within Sub-Saharan Africa, the Organization of the United Nations and the African Union are two organizations analyzed in this research. The first as the predominant global institution in the processes of peacebuilding and the second as a regional organization that tries to establish an African leadership in the implementation of PCRDR. This research was motivated by the need not only to better understand the concept of Post-conflict Reconstruction but also to its importance on the road to peace and prosperity in the African continent. Thus, it was possible to distinguish the post-conflict reconstruction, as a long process that seeks to restore normalcy and progress, from humanitarian assistance that usually happens in the first moment of post-conflict response and that seeks to meet the population's basic needs. This study allowed the identification of four areas or pillars of Post-conflict Reconstruction and Development: politic, security, economy and social. Then, this identification permitted to undertake more efficiently the search for the fundamental elements of post-conflict processes, establishing them as diverse and defined by involved actors according to each case. However, always being possible the identification of pillars to the thematic subdivisions of Post-conflict Reconstruction and Development, thus allowing a better coordination of the international intervention in the post-conflict situation.

Keywords: Post-conflict. Reconstruction. Development. Peace. Prosperity. Sub-Saharan Africa.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUC	Comissão da União Africana
ASI	Iniciativa para a Solidariedade Africana
BINUCA	Bureau Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CCS	Comité Consultivo e de Supervisão
CEEAC	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
CIRGL	Conferência Internacional Sobre a Região dos Grandes Lagos
Congo - RC	República do Congo
CSC	Configurações Específicas por País
CSIS	Center for Strategic and International Studies
DDR	Desmobilização, Desmilitarização e Reintegração
DDRR	Desmobilização, Desmilitarização, Reintegração e Repatriamento
EUFOR-CAR	Forças Europeias para a República Centro-Africana
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOMAC	Força Multinacional dos Estados da África Central
Franc-CFA	Franc das Colônias Francesas da África
GIS-RCA Grupo	Internacional de Suporte à República Centro-Africana
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Sociedade Alemã de Cooperação Internacional)
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento
IDEA	Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INED	Institut National d'Études Démographiques
MICOPAX	Missão de Consolidação da Paz na República Centro-Africana
MINUSCA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana
MISAC	Missão da União Africana para a República Centro-Africana e a África Central
MISCA	Missão Internacional de Apoio à República Centro-Africana liderada pelos Africanos
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PBC	Comissão para a Construção da Paz (Peacebuilding Commission)
PCRD	Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito
PIB	Produto Interior Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCA	República Centro-Africana
RCPCA	Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz
RDC	República Democrática do Congo
RN	Reconciliação Nacional
RSA	República Sul Africana
SSR	Reforma do Sistema de Segurança
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UN-DESA	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas
UNSG	Secretaria Geral das Nações Unidas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
WGLL	Grupo de Trabalho sobre as Lições Aprendidas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 ANÁLISE CONCEITUAL	18
2.1 Definição e constituição ideológica.....	18
2.2 Evolução da Reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito	19
2.2.1 A PCRD da Guerra Fria.....	20
2.2.2 A Era Peacebuilding	21
2.2.3 A Era da PCRD	23
2.3 Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito (PCRD): Consolidação do conceito	23
2.3.1 Os objetivos da Reconstrução e do Desenvolvimento Pós-conflito:.....	24
2.3.2 As Dimensões da Reconstrução e do Desenvolvimento Pós-conflito.....	26
2.3.3 Quando Iniciar a Reconstrução e o Desenvolvimento Pós-conflito?	28
2.4 Reconstrução e desenvolvimento Pós-conflito: os atores.....	29
2.4.1 Os Atores Internacionais	29
2.4.2 Os Atores Nacionais	32
3 VARIÁVEIS E INDICADORES DA PCRD.....	35
3.1 Determinantes da Reconstrução e do Desenvolvimento Pós-Conflito na Literatura	35
3.1.1 A Segurança e o Contexto Pós-Conflito.....	35
3.1.2 Os Processos Políticos	38
3.1.3 As Questões Econômicas.....	42
3.1.4 A Reconstrução social	46
3.2 Políticas e <i>Framework</i> Internacionais para o Continente Africano.....	53
3.2.1 Política da Organização das Nações Unidas.....	53
3.2.2 Framework e Políticas da União Africana.....	59
4 CASO DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO PÓS-CONFLITO NA ÁFRICA SUBSAARIANA: A REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA (RCA).....	70
4.1 Dados Gerais do Estudo de Caso.....	70
4.1.2 Apresentação da República Centro-Africana	71
4.2 Processos e Esforços para a Reconstrução da República Centro-Africana	76
4.2.1 A União Africana e a Reconstrução Pós-conflito da RCA.....	76
4.2.2 A Organização das Nacionais Unidas e a Reconstrução Pós-conflito da RCA.....	88
4.2.3 Processos e Esforços Nacionais para a Reconstrução em RCA	97
4.3 Conclusão do Estudo de Caso	108
5 ANÁLISE TRANSVERSAL DOS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DA PCRD.....	110
5.1 Implementação da PCRD: Observações e Críticas.....	110
5.1.1 Qual é a relevância da divisão da PCRD em pilares?.....	110
5.1.2 Quem deveria coordenar as atividades da PCRD?	112

5.1.3 A União Africana é capaz de implementar uma liderança africana na PCRDR?	113
5.1.4 O que mudou da PCRDR democrática da guerra fria à PCRDR atual?	117
5.2 Situação em RCA após a adoção do Plano Nacional de Recuperação	120
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS	126
ANEXO	136

1 INTRODUÇÃO

Os atores internacionais buscam essencialmente atingir dois objetivos em suas interações: a prosperidade e a paz. O presente trabalho pretende estabelecer um diálogo entre esses dois elementos em um momento específico que é a situação pós-conflito. Esse é um período particular de crise marcado pela vulnerabilidade, precariedade e a urgência que afeta particularmente os países em desenvolvimento situados na África subsaariana. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados conduziu uma pesquisa em 2007 indicando que um terço da população de todo o continente africano está diretamente afetada pela reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito. O Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas, por sua vez reportou em seu relatório de 2008 que dois terços dos países da África subsaariana enfrentaram guerras civis logo após suas independências e durante os 25 anos subsequentes.

Assim, dada a importância dessa questão no contexto africano e na cena internacional, este trabalho será dedicado ao estudo do processo chamado de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito (PRCD) definido por Tzifakis (2013) como um conjunto holístico e um processo multidimensional englobando esforços ao mesmo tempo militar, político, econômico e social. Esse diálogo estabelecido entre os objetivos internacionais de prosperidade e paz pode ser também apresentado como um esforço de consolidação da relação entre o desenvolvimento e a segurança internacional em países onde os dois precisam ser conjuntamente fortalecidos através de esforços coordenados. O processo a ser analisado neste trabalho é aquele que vai além das necessidades humanitárias do território afetado pelo conflito, que define o caminho a seguir para a restauração da normalidade e do progresso buscando promover a implementação a longo prazo de condições de vida melhores e sustentáveis para as populações.

Frequentemente, a necessidade de lidar com diversas atividades, ou seja, acelerar o desenvolvimento ao mesmo tempo em que restaure a segurança, confere à reconstrução pós-conflito uma complexidade que demanda uma alocação importante de recursos e experiências geralmente não disponíveis nos países afetados não possuem ao término da crise. Portanto, há diversos motivos pelos quais os atores internacionais se envolvem nos processos de reconstrução pós-conflito, entre eles, a necessidade para os países vizinhos de resolver o conflito e restaurar a paz antes que a violência tenha consequências em seus territórios. Para atores globais os motivos também são dos mais variados, da necessidade de estabelecer a sua influência à necessidade de promover e preservar relações pacíficas e cooperação em uma região determinada.

Assim, a PCRDR está estreitamente ligada às atividades dos atores internacionais, e é principalmente considerada e tratada no âmbito das organizações internacionais. No entanto, é necessário que estudos teóricos e conceituais sejam desenvolvidos juntamente com as atividades dessas organizações para melhorar a resposta pós-conflito. Nas Relações Internacionais, a PCRDR se encaixa em diversas linhas de pesquisa. Gabor e Mureşan (2013), observam que os diversos elementos que hoje constituem o conceito de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito foram abordados por várias teorias de relações internacionais. Assim, eles atribuem, por exemplo, a discussão sobre o Estado falido e sua reconstrução à perspectiva realista e o estudo do modelo ocidental da reconstrução pós-conflito à abordagem construtivista. Eles afirmam então que se tratando do estudo acadêmico da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito:

O estatuto controverso das operações de reconstrução pós-conflito é um convite tentador para teóricos de Relações Internacionais a propor conceitos e teorias que explicam, justifiquem e até interpretem as situações muito dramáticas de acordo com os interesses que os atores envolvidos na reconstrução querem promover. (GABOR; MUREŞAN, 2013, p. 47)

As relações internacionais cujas teorias pretendem oferecer novas perspectivas na análise das diversas questões do ambiente internacional podem desempenhar um papel importante na elaboração dos processos de reconstrução pós-conflito graças a sua interdisciplinaridade e a sua multidisciplinaridade que lhe confere uma aptidão particular para abordar a PCRDR em toda sua multidimensionalidade. Pois, ambos o desenvolvimento e segurança, considerado como o núcleo da reconstrução pós-conflito, são temáticos relevantes e frequentes das discussões em Relações Internacionais.

Com este trabalho buscamos observar e analisar os elementos fundamentais da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito como processo multidimensional, mediante por um lado de uma revisão da literatura e por outro um estudo de instrumentos estratégicos elaborados por organizações internacionais em formato de guias aplicáveis ao contexto pós-conflito. E, como a reconstrução pós-conflito afeta particularmente a África subsaariana, aplicaremos a nossa análise ao caso emblemático da República Centro-Africana (RCA) que atualmente tenta reunir esforços e recursos para a consolidação de sua recuperação e reconstrução após apresentar uma perda de 36% de seu PIB em 2013 e ocupar a 188ª posição sobre 188 na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2016.

A razão de empreender processos de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito é definida pela finalidade de suas ações que identificamos como a restauração da normalidade e do progresso para a melhoria das condições de vida das populações. Com este trabalho buscaremos responder à pergunta: quais são os principais determinantes da reconstrução pós-conflito e como eles são implementados pelos diferentes atores? Este questionamento visa estudar mais profundamente a dinâmica da resposta pós-conflito e sintetizá-la em uma só pesquisa, rastreando as variáveis deste processo na literatura e na prática das organizações internacionais. Dessa forma, espera-se que essa dissertação possa constituir uma contribuição, mesmo que modesta, para uma maior compreensão do processo em curso em vários países africanos enquanto referência algumas práticas positivas.

Concretamente, o presente trabalho será dividido em quatro partes: 1. estudo conceitual para apresentar e delimitar o conteúdo teórico da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito; 2. A revisão da literatura e de instrumentos gerais estabelecidos por organizações internacionais na busca de variáveis e indicadores para a PCRD; 3. estudo de caso, a RCA, com ênfase na análise das ações e guias desenvolvidas especificamente para solucionar a situação do país afetado e 4. enfim uma análise transversal dos diferentes elementos recolhidos nos precedentes desenvolvimentos. É importante ressaltar também que como o presente trabalho tem um direcionamento especial à situação da África subsaariana, as atuações das organizações internacionais a serem analisadas se focarão nas atividades e instrumentos desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas como instituição global predominante nos processos de construção da paz no continente africano e pela União Africana como organização regional que procura estabelecer uma liderança africana na implementação da PCRD.

2 ANÁLISE CONCEITUAL

Este capítulo tem como objetivo definir os fundamentos teóricos da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito. Para este fim, será realizado um estudo de conceito e uma análise dos principais atores envolvidos no contexto pós-conflito. No entanto, antes de abordar essas duas questões, é necessário definirmos a reconstrução pós-conflito e estabelecer uma visão global de sua evolução:

2.1 Definição e constituição ideológica

A reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito podem ser definidos como um conjunto de esforços implementados após um período de conflito armado para restabelecer e consolidar a paz e o desenvolvimento em um território definido. A natureza e a intensidade do conflito assim como a bagagem histórica do país ou território afetado influenciam este processo de forma que não há só uma maneira de se executar uma reconstrução pós-conflito. Dentro do conceito ora apresentado, a reconstrução é, segundo a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) (NEPAD, 2005)¹, um processo de longo prazo que visa restabelecer as dimensões políticas, securitárias, sociais e econômicas de uma sociedade questionando as causas profundas dos conflitos. O desenvolvimento por sua vez é definido como uma iniciativa, também de longo prazo e que visa apoiar os objetivos nacionais de recuperação, tais como as metas socioeconômicas de redução da pobreza.

A interligação entre os conceitos de ‘reconstrução’ e ‘desenvolvimento’ - é tão relevante neste contexto que não há como desenvolver uma sociedade pós-conflito sem uma reconstrução, da mesma maneira que esta reconstrução é em si um processo de desenvolvimento que permite às sociedades saírem da situação de calamidade socioeconômica causada pelo conflito. A terminologia inglesa do conceito de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito, *Post-conflict Reconstruction and Development* usa a sigla PCRD também adotada na literatura e nas organizações internacionais para reforçar o caráter indissociável das ações deste duplo processo.

A reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito são caracterizados pelo contexto em que estes mecanismos são acionados. Ao contrário de outras ações implementadas no

¹ O NEPAD é um programa criado pela União Africana em 2001 para coordenar as ações de desenvolvimento econômico implementadas no continente, especialmente para erradicar a pobreza, promover o desenvolvimento sustentável, impulsionar integração da África na economia mundial e o empoderamento das mulheres como agentes de desenvolvimento.

planejamento e na gestão ordinária de todo Estado para garantir o crescimento e a prosperidade - seja ela econômica ou social -, a PCRD opera em sociedades destruídas e fragilizadas onde juntamente a prosperidade e a paz devem ser consolidadas. A situação das sociedades pós-conflito se traduz pela presença de inúmeros desafios como a gestão da segurança pública, a unificação das diferentes facções armadas, a desmilitarização de zonas civis, a regularização da circulação de armas, a gestão governamental do país, a estabilização e consolidação de instituições políticas legítimas, a coabitação entre as diferentes entidades étnico-religiosas, a presença de refugiados e deslocados internos e a falta de infraestruturas de base, entre outros problemas que analisaremos no próximo capítulo em busca das variáveis da PCRD na literatura.

2.2 Evolução da Reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito

Os primeiros esforços concretos para a consolidação do conceito de reconstrução pós-conflito são localizados no início do século dezenove. Tzifakis (2013) mostra, por exemplo, que já em 1815 o assunto da recuperação econômica pós-guerra fazia parte das pesquisas de estudiosos como David Ricardo, que analisava a reorientação do capital para o desenvolvimento de atividades pacíficas. Além dele, John Stuart Mill examinava o potencial dos indivíduos na recuperação pós-crise. Porém segundo Mill, a origem da reconstrução pós-conflito no seu sentido moderno tem suas raízes mais profundas nos esforços de reconstrução após a guerra de secessão americana de 1863 especialmente da parte sul do país.

É interessante mencionar aqui que já nessa época a reconstrução pós-conflito havia criado alguns questionamentos sobre as intenções dos homens de negócio do norte dos Estados Unidos que investiam na parte sul do país. Para alguns sulistas esta reconstrução era uma maneira de o norte impor seu modo de vida e sua ideologia no Sul. Tais ideias encontram-se fortemente representadas no movimento chamado de *The Lost Cause* ou a causa perdida em português. Este movimento intelectual e literário aborda o conflito entre os sulistas confederados e os nortistas como algo além da escravidão de negros no sul. Assim, a causa profunda dessa guerra, segundo o movimento, teria sido a vontade dos nortistas de extinguir “o modo de vida sulistas” e seus costumes por meio de uma reconstrução pós-guerra financiada e implementada por eles segundo as culturas e ideologias nortistas.

Tzifakis (2013) observa que no nível internacional, a primeira reconstrução pós-conflito envolvendo atores estrangeiros foi a reconstrução da Áustria depois da primeira guerra mundial. Essa reconstrução foi liderada pela Liga das Nações e baseada na implementação de reformas econômicas. A primeira intervenção pós-conflito internacional de caráter social foi

também conduzida pela Liga das Nações em 1922 no fim da guerra greco-turca de 1919 a 1922. Este conflito também conhecido como Guerra da Ásia Menor ou Guerra da Independência Turca, foi saldado pela vitória turca e uma importante troca de populações entre os dois países envolvendo milhões de pessoas. Essa troca foi supervisionada pelo primeiro Alto Comissariado para Refugiados em 1923.

Através do tempo, assistimos a uma mudança da reconstrução pós-conflito evoluindo cada vez mais em seus aspectos funcionais com o surgimento de novas instituições. Assim passamos da “reconstrução pós-conflito” sem atenção particular para as questões do desenvolvimento sustentável à PCRDR, principalmente com a evolução do sistema das Nações Unidas e suas diferentes agências, mas também com o envolvimento cada vez maior de outros atores internacionais para a consolidação do desenvolvimento como componente fundamental da PCRDR. E, além das questões funcionais, a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito são também influenciados pelas ideologias dos atores internacionais. É nesse sentido que Seegers (2013) destaca três grandes abordagens deste conceito no tempo²:

2.2.1 A PCRDR da Guerra Fria

Segundo a autora durante este período, especificamente de 1947 a 1987, o papel das Nações Unidas na reconstrução pós-conflito, era limitado a implementar acordos já pré-elaborados. No entanto o período foi marcado por duas ideologias, a PCRDR democrática e a PCRDR comunista. A primeira conduzida pelos Estados Unidos foi largamente aplicada na reconstrução da Europa do Oeste e na reestruturação da parte oeste da Alemanha. Essa ideologia da PCRDR é marcada pelo conceito dos “*twin evils*”³, ou seja, a dupla origem dos conflitos no caos econômico e no autoritarismo político. Nessa ideologia, a PCRDR tem como missão restaurar a economia e implementar a democracia. A implementação da democracia como necessidade da PCRDR começou pela reconstrução da Alemanha do Oeste que tinha como objetivo mudar a cultura política graças ao desenvolvimento de projetos e ações a favor das mulheres e das crianças. A ideia era que como as mulheres por sua grande maioria não participaram ativamente das atividades nazistas, elas tinham menos a desaprender e nada a

2 A análise da evolução cronológica da PCRDR a seguir será baseada essencialmente no estudo desenvolvido pela professora Seegers (2013), chefe do departamento de Estudos Políticos da Universidade de Cape Town. Dos diferentes documentos analisados para este trabalho, a pesquisa realizada por Annette Seegers (2013) é a única que encontramos e que retrata claramente em detalhes as diferentes fases da PCRDR cronologicamente. No entanto, não podíamos deixá-la de lado pois essa definição cronológica é importante para o desenvolvimento dos próximos capítulos.

3 Gêmeos maléficos em português.

perder na reorganização democrática do país, já que este processo celebrava a igualdade legal entre homens e mulheres e ainda financia os projetos desenvolvidos pelas mulheres.

A PCRD comunista, por sua vez, teve como ator principal a União Soviética e como campo de aplicação países como a Angola, a Etiópia, o Moçambique, Cuba, Camboja, Coréia do Norte etc. Esta ideologia da reconstrução pós-conflito foi desenvolvida considerando-se como precondição não só a produção industrial de modelo socialista, mas também a reorganização das classes sociais como necessária. Assim esta reorganização tinha como objetivo que a elite econômica destes países, os produtores mais ricos, não controlassem os meios de produção e que se estabelecesse um crescimento econômico condizente com o modo de produção coletiva. Para garantir a adesão a este modelo, a URSS foi praticamente forçada a fornecer assistência e subsídios aos aderentes, porém os resultados dessas reconstruções são entretanto controversos. Seegers (2013) considera por exemplo que a implementação do sistema de saúde cubano foi uma consequência bem sucedida deste modelo de PCRD. Ao passo que uma implementação mal sucedida do modelo PCRD comunista se deu em Angola, gerando diversas crises originadas na implementação cega do comunismo em um país onde as autoridades tradicionais ainda tinham uma influência relevante e resistiram à supressão de seus privilégios, especialmente os direitos tradicionais à administração da terra. A PCRD comunista trouxe com ela as ideologias políticas essenciais ao comunismo tais como a rejeição do pluralismo e a politização das forças armadas submetidas a um partido único.

2.2.2 A Era *Peacebuilding*

O início da era *Peacebuilding* foi sinalizado pelo fim da guerra fria e a expansão das ideologias promovidas pelos Estados Unidos: o capitalismo e a democracia. O papel, as estratégias e os projetos dos atores internacionais também se modificaram, como ressalta Seegers (2013), após o Consenso de Washington as instituições financeiras passaram a promover reformas neoliberais e uma economia liderada pelo mercado.

No entanto, o novo papel mais dinâmico da Organização das Nações Unidas (ONU) nos processos de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito é o que mais marcou este período. Ao passo que durante a guerra fria a ONU acompanhava a assinatura de acordos pré-negociados entre as partes, na era *Peacebuilding* ela tentou se envolver no processo todo, das negociações à assinatura. A ONU se destacou também pela criação de múltiplas missões de paz e pelo desenvolvimento de estratégias para “prevenir a guerra, cessara guerra, implementar a PCRD e

atingir a justiça transicional”⁴. Em 2005 a ONU consolidou sua política *Peacebuilding* pela criação de uma comissão e de um escritório de apoio e definiu esta política nos termos da agenda para a paz de 1992 de Boutros-Ghali, então secretário geral, como “uma ação para identificar e apoiar as estruturas capazes de reforçar e solidificar a paz para evitar a recorrência do conflito” (BOUTROS-GHALI, 1992). Essa política afirmou também a sua preocupação em estabelecer um diálogo com as causas profundas dos diferentes conflitos.

Este período inicia a consolidação da PCRDR e particularmente do seu caráter multidimensional. Assim a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito começou a estimular a implementação simultânea de suas atividades na esfera política pela efetivação dos processos democráticos, na esfera econômica pela implantação do capitalismo e da economia de mercado e finalmente nas questões militares ao se concentrarem na reunificação das forças armadas graças ao sistema de desarmamento, desmobilização e reintegração. As questões sociais foram incorporadas posteriormente e tinham como objetivo promover a reconciliação. Além da ONU, várias outras organizações se integraram à PCRDR *Peacebuilding*. É neste contexto ideológico que a União Africana, entre outras instituições, elaborou a sua *framework* para a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito de 2006.

Neste período foi possível observar a PCRDR se desenvolver consideravelmente e se tornar uma política estratégica de cooperação internacional. Alguns, no entanto, argumentam que a presença de múltiplos atores internacionais na PCRDR enfraqueceu o processo, pois as ações ficaram fragmentadas. Além disso, o fato do processo ser massivamente dominado por atores ocidentais criou um tipo de novo imperialismo pela reconstrução. Em conclusão, no lugar da PCRDR ser um processo liderado pelo Estado, ela se tornou uma atividade das organizações internacionais que vieram a falhar no diálogo com as causas profundas dos conflitos especialmente nas questões históricas e culturais de cada país afetado.

⁴Texto original: “[...] It claimed it could prevent war, stop war, implement PCRDR and achieve transitional justice.” (SEEGERS, 2013, p71)

2.2.3 A Era da PCRD

Seegers (2013) define a era da PCRD como um período menos ambicioso da *Peacebuilding*, embora não haja uma diferença muito clara entre as duas épocas, a nova política de reconstrução pós-conflito tende a conceder um papel mais importante aos Estados. A reconstrução pós-conflito da era PCRD é influenciada pela reestruturação da agenda da ONU de 2008, mas também é marcada pelas ideologias dominantes da cena internacional. Assim, o capitalismo por exemplo continua a ser promovido como a base do crescimento econômico e o desarmamento, a desmobilização e a reintegração como o modelo para consolidação do aparelho securitário.

Seegers (2013) ressalta ainda que a maior mudança e diferença entre os dois períodos é a atenção às vítimas civis. Assim, segundo a autora, em 2008 foi definitivamente consagrado o caráter híbrido do período de reconstrução pós-conflito, por ser um período que tem simultaneamente as características de guerra e de paz. E para responder adequadamente às necessidades das sociedades em situação pós-conflito, a priorização da proteção dos civis contra as violências e os esforços para implementar um governo legítimo se tornaram uma prioridade. É neste sentido que a democracia conservou um papel importante para os atores da PCRD, mas em contraste a períodos precedentes, nessa era, ela recebeu uma agenda mais prática do que ideológica, concentrando-se na promoção de eleições livres e justas.

A era da PCRD, sem dúvida, tentou responder às críticas feitas à era *Peacebuilding* considerada como promotora de um novo imperialismo ocidental. A nova reconstrução pós-conflito colocou os governos locais no centro da PCRD graças a programas de capacitação e fortalecimento das práticas democráticas e de governança que enfatizam a questão das vítimas civis e sua proteção pós-conflito. Porém, ainda há esforços a serem feitos na busca de parcerias frutuosas para o desenvolvimento, e, é neste cenário que nessa mesma era observou-se o crescimento e a multiplicação das intervenções das Organizações Não Governamentais (ONG) tanto locais quanto internacionais. Vale salientar que as vezes tais organizações chegam até a ser as únicas a operar em algumas zonas, especialmente aquelas onde a autoridade do governo está sendo contestada.

2.3 Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito (PCRD): Consolidação do conceito

Este estudo do conceito de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito tem como propósito fazer uma leitura das diversas questões e discussões relacionadas à PCRD em três

pontos; os objetivos, o caráter multidimensional e a determinação do momento para acionar a PCRDR.

2.3.1 Os objetivos da Reconstrução e do Desenvolvimento Pós-conflito:

A implementação da paz sustentável pode ser considerada como a meta principal da reconstrução pós-conflito. Segundo Anderlini e El-Bushra (2005) é inegável que ao passo que a guerra acaba, a paz, especialmente a paz sustentável, não é tão próxima. A paz sustentável é um conceito relativamente novo, suas primeiras aparições na literatura sobre a paz e os conflitos datam do século XX após a segunda guerra mundial. Nesta época já os atores internacionais trabalhavam na criação de estruturas capazes de ajudar os países a reduzir a pobreza em consequência dos conflitos e reconstruir as infraestruturas e territórios destruídos durante as batalhas. Entre outras instituições, foi criado em 1944 o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), hoje parte do Banco Mundial junto com a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA). Holtzman, Elwan e Scott (1998) definem dois objetivos primordiais da reconstrução pós-conflito para o Banco Mundial:

- i. Facilitar a transição para a paz sustentável após o fim das hostilidades
- ii. Apoiar o desenvolvimento social e econômico

O Banco ressalta ainda que o sucesso dessa transição para a paz sustentável depende da restauração da economia doméstica e do acesso aos recursos externos.⁵

Em um contexto mais recente, a paz sustentável ganhou um destaque considerável no âmbito de outras instituições; a Organização das Nações Unidas por exemplo registrou a paz como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 16 da agenda 2030.⁶ Esta iniciativa representa o reconhecimento da importância da paz para o desenvolvimento e a afirmação de que a erradicação da pobreza não pode ser efetiva em uma sociedade marcada pelas violências dos conflitos e a insegurança. Inserir a paz nos ODS constitui ainda a consagração do vínculo particular existente entre a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentável já reconhecido por

5 Texto original: “Post-conflict reconstruction has two overall objectives: to facilitate the transition to sustainable peace after hostilities have ceased and to support economic and social development. Economic recovery depends on the success of this transition and on the rebuilding of the domestic economy and restoration of access to external resources.” (HOLTZMAN; ELWAN; SCOTT, 1998, p.2)

6 Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. ONU (2015). **Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acessado em 16 ago. 2018.

estudiosos e pesquisadores como Rouppert ⁷ que afirmava que a relação entre o desenvolvimento e a segurança além de ter sido estabelecida há muito tempo, é inabalável.

A paz a se restabelecer e manter nas sociedades em situação pós-conflito é uma paz positiva⁸ que cria as condições essenciais à reconstrução e ao desenvolvimento. Thomson (2017), presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas, observa que a paz sustentável é essa que podemos alcançar de maneira duradoura em um processo de longo prazo fomentando o desenvolvimento sustentável, oportunidades econômicas e a proteção dos direitos humanos para todos. Trata-se de uma abordagem mais ampla da paz e da segurança que incorpora não só a restauração da paz após o conflito, mas também um diálogo com as causas profundas dos conflitos, para efetivamente resolver as insatisfações e restabelecer uma paz durável.

Nos termos empregados por Krampe (2016) a paz sustentável pode ser definida como uma paz sensível às questões ecológicas e que considera as questões sociais e políticas com a mesma relevância. O elemento comum entre as diferentes definições da paz sustentável é a durabilidade e como os processos de reconstrução e desenvolvimento precisam ser implementados com ações em longo prazo a durabilidade da paz é uma condição importante para o sucesso. Assim, a paz sustentável garante a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito que, por sua vez, consolidam a paz oferecendo às populações melhores condições de vida e a possibilidade de expressar suas reivindicações e opiniões por meios pacíficos

O processo de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito de hoje é a prevenção contra os conflitos de amanhã, pois uma boa implementação da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito permite evitar o surgimento de novos conflitos. É nesse sentido que Krampe (2016) por exemplo considera como mais completa a definição da paz sustentável que também envolve a capacidade da sociedade a manter sua paz e sua estabilidade de maneira autônoma, sem precisar da intervenção ou da ajuda de atores externos.

7 Em 2012, em Berlim, durante a conferência da Aliança Euro-Africana sobre a cooperação para o desenvolvimento.

8 A paz positiva é definida por Galtung (1967) em contraste à paz negativa. Esta última é a paz como ausência de violência coletiva organizada, como silêncio das armas. Assim, a paz positiva seria a soma de todos os valores relativamente consensuais na comunidade internacional como a cooperação e a integração dos diferentes grupos sociais.

2.3.2 As Dimensões da Reconstrução e do Desenvolvimento Pós-conflito

Apesar dos esforços das instituições internacionais e particularmente do direito internacional para a limitação do uso da força e a regulamentação dos conflitos armados, as consequências sociais e econômicas dessas atividades são muito difíceis de prever. Os conflitos são situações excepcionais em que o Estado não tem mais a disposição todo seu aparelho para impor o respeito às leis e tendo por vezes sua autoridade contestada em uma parte do território. No entanto, definido que a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito permitem fortalecer a paz e a prosperidade nas sociedades afetadas pelas violências, é importante ressaltar que para resolver a complexidade dessas situações, uma resposta multidimensional se faz necessária.

Pesquisadores da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito reconhecem geralmente quatro⁹ grandes pilares ou dimensões da reconstrução pós-conflito. Dos diferentes termos utilizados para enunciar estes pilares na literatura, podemos resumi-los em segurança, política, economia, e social.

A Reconstrução pós-conflito é geralmente entendida como um processo complexo, holístico e multidimensional englobando esforços para a melhoria simultânea das condições militares (restauração da lei e da ordem), políticas (governança), econômicas (reabilitação e desenvolvimento) e sociais (justiça e reconciliação). (TZIFAKIS, 2013, p.1, tradução nossa¹⁰).

A complexidade da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito reside na necessidade de tratar simultaneamente de relevantes questões de diferentes áreas. “A reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito são necessariamente conceitos vastos e multidisciplinares porque eles representam uma abordagem ampla da assistência às sociedades em transição da crise ou do conflito para a paz sustentável.” (CONING, 2013, p.17, tradução nossa¹¹).

9 Durante nossas pesquisas tivemos acesso a alguns documentos que indicam 3 dimensões: o social, o econômico e o político considerando que as ações da dimensão securitária podem ser incluídas nas dimensões sociais e políticas. A NEPAD define quanto a ela 5 dimensões; segurança (1), transição política, governança e participação (2), desenvolvimento socioeconômico (3), direitos humanos, justiça e reconciliação (4) e coordenação, gestão e mobilização de recursos (5). No entanto, optamos pela divisão em 4 dimensões ou pilares, como a maioria dos autores consultados, pois algumas ações da dimensão securitárias são puramente militares e difíceis de classificar como sociais ou políticas e separando a dimensão social da dimensão econômica, as dimensões 4 e 5 da NEPAD podem ser incorporadas em um dos 4 pilares.

10 Texto original: “Post-conflict reconstruction is broadly understood as a complex, holistic and multidimensional process encompassing effort to simultaneously improve military (restoration of law and order), political (governance), economic (rehabilitation and development) and social conditions (justice and reconciliation).”

11 Texto original: “Post-conflict reconstruction and development (PCRD) are of necessity broad multidisciplinary concepts because they represent a broad-spectrum approach to assisting societies in transition from crisis or conflict to sustainable peace.”

Os danos causados pelo conflito afetam as sociedades em vários aspectos e escolher somente uma demanda para torná-la a prioridade estratégica da reconstrução é praticamente impossível e não permite alcançar os objetivos de um processo PCRDR bem sucedido. Assim, Coning (2013) por exemplo observa que atualmente é largamente reconhecido que um apoio internacional a uma sociedade em transição que se limite somente a uma dimensão, seja a segurança ou o desenvolvimento, é menos suscetível de produzir resultados sustentáveis, enquanto uma abordagem sistêmica que visa a integração das dimensões políticas, governamentais, securitárias, socioeconômicas, judiciárias e dos direitos humanos apresenta mais chances de ter sucesso.

Os grandes pilares que tornam a PCRDR um processo multidimensional podem ser subdivididos por sua vez em múltiplos objetivos e ações menores, respondendo assim às mais variadas demandas das sociedades pós-conflito. Tzifakis e Tsardanidis (2006) definiram por exemplo como componentes da dimensão econômica da PCRDR o alcance do bem-estar por meio de auxílio de emergência, de restauração de serviços básicos e de estabelecimento das bases de uma economia viável e sustentável.

A paz sustentável que definimos como principal meta da reconstrução pós-conflito poderá ser alcançada somente com a conjugação das diferentes dimensões da reconstrução pós-conflito, pois a paz sustentável é igualmente um conceito multidimensional que engloba questões socioeconômicas, securitárias e políticas. Já a paz negativa definida por Galtung (1967) como a ausência da violência organizada poderia ser alcançada somente com o reforço de ações a favor da dimensão securitária e militar. A paz sustentável, desdobramento da paz positiva, precisará por exemplo da dimensão política da PCRDR para garantir a implementação de instituições inclusivas que permitem a resolução pacífica de conflitos através da criação de espaços de troca de opiniões e de votos abertos a toda a população.

Especialmente nos primeiros anos de saída de crise, é importante oferecer uma resposta multidimensional pois a negligência de uma das dimensões da PCRDR pode ter como consequência o surgimento do conflito no lugar de sua extinção. Dessa maneira, por exemplo, uma luta separatista de origem ideológica pode se transformar em um conflito de origem econômica se durante o período de transição todos os esforços estiverem concentrados unicamente na reconstrução social entre os diferentes grupos da população enquanto a luta contra a extrema pobreza é relegada ao segundo plano ou a uma fase posterior de intervenção. A reconstrução econômica teria como função neste contexto oferecer à população novas oportunidades financeiras para lutar contra a pobreza e consequentemente a reparação da crise.

2.3.3 Quando Iniciar a Reconstrução e o Desenvolvimento Pós-conflito?

A reconstrução pós-conflito é definida em dois momentos: a elaboração de estratégias preventivas e a implantação propriamente dita do processo de reconstrução. As ações da primeira categoria podem ser encontradas em estudos gerais sobre a gestão e a prevenção dos conflitos armados mas também na elaboração de uma *framework* preventiva. Entendemos como *framework* preventiva aquela que oferece uma linha de conduta ou um plano de ação para prevenir ou evitar a aparição de conflitos. Trata-se especialmente de *frameworks* desenvolvidas no âmbito das organizações internacionais que têm um caráter prescritivo.

Definir o momento em que a reconstrução pós-conflito deve ser iniciada é questionar o “pós” em pós-conflito e determinar quando se início período de transição da crise para a paz sustentável. O fim de um conflito armado é um processo que varia de caso a caso, em função do objeto do conflito, da causa do fim das hostilidades e de vários outros fatores. Este processo pode se estender no tempo e se desenvolver diferentemente nas diversas regiões afetadas de um mesmo território. Nessas condições é difícil identificar claramente o fim do conflito e o momento exato para começar a reconstrução.

Anderlini e El-Bushra (2005) observam que o início das atividades da reconstrução pós-conflito dependem de uma sinalização oficial do fim do conflito, geralmente a assinatura de um acordo de paz, mas também qualquer outro evento que marcaria oficialmente o fim das hostilidades. Os autores ressaltam também que as ações desenvolvidas antes desta oficialização do fim do conflito podem ser consideradas como assistência humanitária para responder à precariedade e emergência na qual o conflito deixou a população. Estas ações humanitárias são implementadas durante o conflito e geralmente perduram durante os primeiros momentos da reconstrução pós-conflito coexistindo com as ações deste último processo. Três etapas ou momentos podem ser identificados nas sociedades pós-conflito, dizem Anderlini e El-Bushra (2005) comentando a *framework* criada pelo Centro para Estudos Estratégicos e Internacionais (CSIS).¹²

O CSIS identifica como primeiro momento a “resposta inicial”, que acontece logo após o fim da violência generalizada e que é marcada pelas intervenções humanitárias, militares e securitárias assim como, quando necessário, a presença de agentes de missões internacionais de manutenção da paz. O segundo momento é o período chamado de “transição” marcado pela aparição de atores locais legítimos, pelo início de esforços para a reestruturação da economia,

12 CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. **Home**. Disponível em: www.csis.org. Acessado em 16 ago. 2018.

bem como pela reconstrução física, a reestruturação de serviços governamentais e judiciais e a preparação para a restauração dos serviços públicos de base como a saúde e a educação. O terceiro momento é identificado como a “fase final”. Este período é definido como a fase de consolidação dos esforços de recuperação e é caracterizado pela conjugação de iniciativas a favor da sustentabilidade e da prevenção do ressurgimento das violências. Este período é também definido como período de normalização quando os atores do setor militar retiram-se do processo para deixar totalmente a reconstrução na mão de atores civis dos setores sociais, econômicos e outros.

2.4 Reconstrução e desenvolvimento Pós-conflito: os atores

De forma geral distingue-se dois tipos de atores na PCRD; atores internacionais e atores nacionais. A primeira categoria é composta por aqueles que não são originários do país afetado, sejam eles outros Estados, organizações internacionais e regionais, redes de cooperação etc. Os atores nacionais ou locais, por outro lado, são aqueles que constituem os diferentes grupos sociais do país afetado, são instituições governamentais, ONG locais e as diferentes representações da sociedade civil. A relevância da discussão sobre os atores da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito emana da problemática das intervenções internacionais e suas incidências sobre a autonomia e a independência dos territórios reconstruídos por atores estrangeiros assim como a determinação do papel das populações locais na reconstrução.

2.4.1 Os Atores Internacionais

Se tratando dos atores internacionais, um dos pontos mais discutidos é a condicionalidade do acesso aos financiamentos. Algumas instituições são questionadas por elaborar condições de acesso que fragilizam e invadem a soberania dos países beneficiários e a legitimidade de seus governantes. O Banco Mundial, por exemplo, desde sua criação como Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, sempre tentou se estabelecer como um ator importante da reconstrução pós-conflito no nível internacional. Porém existe controversas quanto aos financiamentos concedidos pela instituição, inclusive o primeiro empréstimo do banco a favor da reconstrução dos países europeus pós segunda guerra mundial do qual a França foi o primeiro beneficiário. Bird (1992) alega por exemplo que a expulsão do partido comunista do governo de coligação francês em 1947 foi uma manobra do governo americano que havia emitido esta condição para a concessão do empréstimo de 250 milhões de

dólares ao governo francês. Com a maioria dos países ocidentais destruídos pela guerra de 1939 a 1945, a participação e a influência dos Estados Unidos nessa instituição já era muito importante nesta época.

Voutsas, Borovasb e Fotopoulos (2014) escrevendo sobre o papel das instituições de Bretton Woods na elaboração e divulgação das políticas educacionais, afirmam que as instituições de Bretton Woods têm como objetivo principal, desde suas origens, a implementação de políticas públicas através das ações em favor do desenvolvimento econômico. Assim, a particularidade dessa instituição é conseguir impor posições políticas e medidas específicas aos Estados, tornando-as partes integrais dos programas de financiamento. Este sistema de condicionalidade é reprovável por sua maneira de manipular as políticas e as instituições dos países mais pobres dependentes dos financiamentos, especialmente países em situação pós-conflito que são mais propensos a aceitar condições invasivas para conseguir os fundos necessários à reconstrução¹³.

Além das instituições financeiras, outras organizações internacionais também se envolvem na reconstrução pós-conflito, baseando suas intervenções em questões securitárias, sociais e humanas. Este é o caso por exemplo da Organização das Nações Unidas que é promotora de uma das políticas de reconstrução pós-conflito a ser analisada no próximo capítulo. Além das organizações internacionais, é importante também mencionar outros atores internacionais da PCRD, tais como os Estados. As suas atuações permitem classificá-los em dois grupos de doadores; os tradicionais e os novos conhecidos também como os doadores emergentes. São doadores tradicionais países ocidentais desenvolvidos tais como os Estados Unidos, o Reino Unido, a França e países da União Europeia já reconhecidos por suas contribuições financeiras, técnicas e militares nos processos de reconstrução pós-conflito há anos. Os doadores emergentes são, por sua vez, países em desenvolvimento com situação socioeconômica e securitária mais estável que os países em situação pós-conflito.

Paczynska (2016) observa que os países ditos emergentes passaram a assumir um protagonismo maior nos processos de reconstrução pós-conflito e de restauração da paz:

Durante as últimas duas décadas houve trocas significativas nas dinâmicas da economia internacional e uma reestruturação gradual de relações políticas globais e das colaborações. Poderes emergentes como China, Índia, Brasil e países do Golfo Árabe se tornaram investidores muito mais importantes, parceiros diplomáticos e

13 Para as necessidades especiais dos países em situação pós-conflito, o Banco Mundial criou um certo número de fundos e projetos como o Fundo para a Reconstrução Pós-conflito em 1997 sob a administração da unidade de Prevenção de Conflitos e Reconstrução Pós-conflito. Essas iniciativas pretendem oferecer condições especiais para os países afetados pelas violências dos conflitos especialmente durante o período de transição.

comerciais para países afetados pela fragilidade, a violência e os conflitos. Eles estão também jogando um papel muito mais proeminente na manutenção da paz internacional fornecendo desenvolvimento e ajuda humanitária a países dentro do Sul global. (PACZYNSKA, 2016, p.1, tradução nossa¹⁴).

A discussão sobre as ações desses dois grupos de doadores é bem pontuada por Paczynska (2016) que pretende responder ao questionamento sobre o que difere as ações dos países emergentes das ações dos doadores tradicionais e o que realmente motiva o envolvimento dos doadores emergentes. A autora lembra primeiramente que esses novos doadores não são tão novos, a China está envolvida em processos de reconstrução pós-conflito desde 1950, a Rússia desde 1955, o Brasil desde 1960 e África do Sul desde 1968.

Em vários momentos, interesses de doadores tradicionais entram em conflito com as ações dos doadores emergentes, ressalta ainda a autora, identificando a origem destes conflitos de interesses na compreensão ideológica da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito. Assim, o discurso dos países emergentes focaliza-se na solidariedade, na troca de experiências e no apoio mútuo, preferindo termos como o fomento da cooperação sul-sul à qualificação de doador providenciando uma assistência. Essa visão pretende limitar as interferências desses atores nos assuntos internos do país apoiado. Estas posições se justificariam pelo fato que os países emergentes se identificam aos países em situação pós-conflito pelas suas próprias trajetórias em processos anteriores de reconstrução pós-conflitos e da herança comum de passados coloniais. Uma das principais críticas dos doadores tradicionais aos emergentes resulta dessa divergência na compreensão ideológica da PCRDR. Os doadores tradicionais temem que a preocupação exagerada dos doadores emergentes com a não-interferência nos assuntos internos do país apoiado os tornam menos exigentes com questões ligadas ao meio ambiente, aos direitos humanos, à democracia e outras temáticas sócio-políticas que a serem reforçadas na PCRDR.

É importante mencionar que os doadores emergentes, embora tenham uma visão ideológica da PCRDR próxima, não a executam da mesma maneira. Assim:

A Índia se concentra no desenvolvimento das infraestruturas, na educação e na saúde assim como na cooperação tecnológica. O Brasil por sua vez visa o desenvolvimento da agricultura, especialmente alavancando sua expertise na agricultura tropical oferecendo capacitações técnicas mas também promove a saúde pública. Enquanto a

14Texto original: “Over the past two decades, there have been significant shifts in international economic dynamics and a gradual restructuring of global political relationships and collaborations. Emerging powers such as China, India, Brazil, and Arab Gulf states have become much more important investors and diplomatic and trading partners for countries affected by fragility, violence, and conflict. They are also playing a much more prominent role in international peacekeeping and in providing development and humanitarian assistance to countries in the Global South.”

África do sul apoia a capacidade dos governos de desenvolver projetos e a promoção da democracia. A china por fim, enfatiza o desenvolvimento das infraestruturas. (PACZYNSKA, 2016, p.4, tradução nossa¹⁵).

Essas diferenças são o resultado dos diferentes interesses estratégicos desses doadores.

Com a crescente participação na PCRD, os doadores emergentes abraçam cada vez mais as múltiplas dimensões deste processo, afetando seus recursos e esforços em questões outras que o desenvolvimento socioeconômico. Trata-se da participação de operações de manutenção da paz pelo envio de tropas para forças internacionais ou coligações militares regionais e do apoio aos processos de democratização por meio de compartilhamento de experiência e capacitações dos agentes de instituições públicas. Dessa maneira, os doadores emergentes afirmam a relação inabalável que existe entre o desenvolvimento e a segurança destacando seu engajamento para a boa governança e a democracia e respondendo à crítica dos doadores tradicionais quanto ao pouco interesse desses para questões sócio-políticas.

Para concluir essa discussão, é importante ressaltar que embora os doadores emergentes estejam evoluindo e melhorando suas intervenções, os doadores tradicionais ainda investem mais financeiramente na reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito. Os países emergentes, novos doadores, por causa da limitação de seus recursos foram forçados frequentemente a limitar seu apoio a países de suas regiões imediatas. No entanto, com o desenvolvimento da cooperação sul-sul e a necessidade de firmar parcerias e se aliar, a PCRD passou a ser uma política exterior privilegiada para alguns países emergentes permitindo assim uma maior alocação de recursos a este processo e conseqüentemente a uma possibilidade mais efetiva de intervir fora de suas regiões imediatas.

2.4.2 Os Atores Nacionais

Os atores nacionais ou locais são aqueles originários do país afetado, são eles as instituições governamentais, as ONG locais e as representações da sociedade civil. De forma geral a intervenção do governo é percebida como natural pois ele é o poder legítimo encarregado do bem estar global da sociedade pela gestão e administração de todas as questões públicas. Assim, as ações governamentais, enquanto garantem o retorno à normalidade e a manutenção

¹⁵Texto original: “India focuses primarily on infrastructure development, education, and health, as well as technical cooperation. Brazil tends to target agricultural development, especially leveraging its expertise in tropical agriculture, and provides technical training, as well as public health. South Africa often supports government’s capacity development projects and democracy promotion. China emphasizes infrastructure development.”

da paz, da independência e da autonomia do país, não criam questionamentos sérios além da eficácia das estratégias adotadas e da definição das prioridades na elaboração do plano diretor da reconstrução.

Uma questão interessante tendo em vista a dinâmica de internacionalização das atividades e parcerias dos governos subnacionais, é a análise das relações e interações entre os governos subnacionais, o governo nacional e os atores internacionais. No contexto da PCRDR é primordial que o governo nacional se envolva diretamente, pois apesar de uma maior descentralização das atividades públicas, ele continua sendo o garantidor dos poderes soberanos e deve zelar pela integridade do território nacional. Observaremos no entanto que uma melhor inserção e responsabilização dos governos locais permite estender ainda mais a presença e ação da administração pública em todo o território do país em processo de reconstrução.

A participação na PCRDR das Organizações Não Governamentais (ONG) – por seu caráter que na maioria dos casos se quer passar por filantrópico e desinteressado – faz parte também das atividades esperadas do processo. Algumas ONGs são inclusive criadas especialmente com o fim de apoiar o processo e se aproximar da sociedade afetada na suas diversas necessidades. Seegers (2013) sublinha que o papel das ONGs é muito importante particularmente nos primeiros momentos da reconstrução pois essas ONGs locais (ou mesmo internacionais) constituem as vezes a única fonte de segurança e de serviços sociais de base principalmente nas regiões onde os poderes e influências do governo foram reduzidos pelo conflito. Assim em certa medida as ONGs, juntas com o governo nacionais, são atores locais naturais da PCRDR.

Entre outros atores nacionais deste processo – governo, ONG, representações da sociedade civil – consideramos aqui a população do território afetado como ator por excelência. A inclusão da população no processo de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito é relevante tanto na tomada de decisões quanto na garantia do acesso a serviços públicos de base. Pela inclusão da população nos processos de tomada de decisão, a autoridade pública garante um alinhamento dos interesses e necessidades da população com as estratégias e projetos desenvolvidos em vista do retorno à normalidade. Anderlini e El-Bushra (2005) observaram que a chegada de atores internacionais com seus recursos maiores tende a ofuscar a participação da população local, o que não contribui para uma PCRDR eficaz e sustentável Annette Seegers (2013), por sua vez, afirma que os atores locais são os melhores aliados da reconstrução pós-conflito pois eles compreendem as raízes do conflito de maneira bem mais adequada que os atores externos.

Assim, a presença de atores internacionais confronta o princípio da autodeterminação nacional, pois como ressalta ainda Seegers (2013), os atores externos ou *outsiders*, além de seus recursos, trazem e impõem também suas visões. Embora a intervenção dos atores internacionais em tais condições possa levar ao desenvolvimento, com o passar do tempo a presença de tais vínculos destruiria a autodeterminação nacional, fragilizaria a soberania e criaria uma relação quase colonial. A participação da população na PCRDR é de fato primordial para evitar a recaída nos conflitos e garantir a durabilidade da paz positiva e do crescimento socioeconômico no que diz respeito às ideologias e costumes locais. A inclusão da população garante a legitimidade das decisões e reforça o suporte popular às ações públicas. Essa inclusão ainda permite à população aprender no processo de PCRDR, a capacitar-se para o desenvolvimento de uma economia local mais forte, reforçar a união nacional e o desenvolvimento de uma integração social mais adequada para o território afetado tendo em conta questões como a reconciliação, a justiça e os direitos humanos. Por fim, desta maneira, os governantes respondem às questões que realmente preocupam a população convidando-a a contribuir para seu próprio bem estar e desenvolvimento.

3 VARIÁVEIS E INDICADORES DA PCRD

Neste capítulo, usaremos como base analítica as quatro dimensões identificadas como pilares da Reconstrução e do Desenvolvimento Pós-conflito no primeiro capítulo. Para cada uma delas serão definidas variáveis e indicadores que levam em consideração os principais desafios encontrados, a emergência e o contexto do nosso estudo de caso que visa a entender o caminho da PCRD especialmente nos países em desenvolvimento da África subsaariana. Pois, a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito afinal têm duas grandes tarefas: a restauração da normalidade e a prevenção do ressurgimento dos conflitos.

A fim de orientar objetivamente as análises, entendemos como variável cada objetivo específico a ser atingido dentro de um pilar, podendo ser positivo e sinalizar que as ações deste pilar foram bem sucedidas ou negativo sinalizando que esforços devem ser redobrados. São indicadores as referências analíticas concretas que permitem definir o resultado da implementação da variável. Assim, este capítulo será dividido em duas partes: a primeira apresentará as principais discussões que encontramos na literatura sobre cada um dos quatro pilares e a segunda será dedicada a um estudo das políticas e guias adotadas por organizações internacionais ativas na PCRD africana.

3.1 Determinantes da Reconstrução e do Desenvolvimento Pós-Conflito na Literatura

Como supramencionado, neste primeiro ponto buscaremos identificar as principais discussões das diferentes dimensões da PCRD. Será feito entre outros tipos de levantamento, a leitura de trabalhos científicos desenvolvidos por centros de pesquisas especializados no contexto africano e de alguns artigos científicos elaborados por pesquisadores juntos com instituições internacionais.

3.1.1 A Segurança e o Contexto Pós-Conflito

Segundo a pesquisa do Centro para o Estudo das Economias Africanas da Universidade de Oxford realizada por Collier, Hoeffler e Söderbomde (2008), 40% das sociedades pós-conflito recaem nas hostilidades nos primeiros 10 anos após a celebração do acordo de paz. Para Civic e Miklaucic (2011) a questão securitária deve ser definida desde a assinatura do acordo de paz, pois os governantes dispõem de um período muito curto para poder estabilizar os territórios afetados e evitar novos conflitos. Assim, a primeira etapa para restaurar a paz e a

segurança é o fim das hostilidades celebrado pela assinatura de um acordo de paz. No entanto, a presença de grupos armados controlados por autoridades que não pertencem aos aparatos das forças nacionais é um risco para a sua manutenção dessa paz. Não há dúvidas que a tentação para essas pessoas armadas de usar a força para atingir seus objetivos é grande, pois é um caminho que já foi previamente seguido por elas e geralmente com certo sucesso. Neste contexto, a consolidação de uma força armada nacional é uma das principais ações para evitar o ressurgimento dos conflitos.

Definir as questões securitárias pela unificação das forças armadas tem como objetivo reafirmar o monopólio do uso legítimo da força pelo Estado. A presença de grupos armados independentes representa uma ameaça para a restauração da normalidade e dos processos pacíficos. Assim por exemplo, ao invés de esperar vários anos para a alternância política pacífica, alguns podem buscar obter uma parcela de poder pelas armas e nessa mesma lógica, um desentendimento na aplicação do acordo ou na redefinição dos diferentes poderes pode causar um retorno às armas. É para evitar tais situações que os esforços da reconstrução pós-conflito neste pilar tendem a tirar a opção militar do arsenal dos antigos chefes de guerra, obrigando-os a procurar meios pacíficos de resolução dos conflitos.

Dois grandes processos são empregados para apoiar o pilar securitário e garantir o monopólio de uso da força pelo Estado: a DDR acrônimo para Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (1) e a SSR acrônimo para Reforma do Sector Securitário (2). A DDR tem como objetivo a transformação dos instrumentos da guerra para a transição para a paz. Ela pode ser efetivada, entre outras ações, pela retirada das tropas das antigas zonas de conflito e o estabelecimento de uma autoridade local civil, a dispensa de atividades militares para os ex-combatentes e o recolhimento de todos os armamentos. No entanto, o maior desafio da DDR é permitir e auxiliar ex-combatentes achar um novo lugar na sociedade pacificada. Assim, “a reintegração permanece a fase mais desafiadora do processo de DDR e, na maioria dos casos, insuficientemente compreendida” (PORTO, 2013, p.1).

A nova trajetória de vida dos ex-combatentes precisa ser enquadrada de maneira a não poderem tornar-se mais uma mão de obra para as milícias e inserir-se pacificamente na vida civil. Dentro da reintegração, autores e instituições internacionais como a ONU, distinguem duas ações¹⁶: a inserção e a reintegração propriamente dita. A inserção aqui seria um processo urgente que visa oferecer uma ajuda imediata – geralmente econômica - aos ex-combatentes e

16 A literatura ainda apresenta divergências quanto à distinção dessas duas ações. Para alguns autores como Melanne Civic e Michael Miklaucic (2011), essas duas ações são simplesmente diferentes fases de um só processo.

suas famílias para arcar com os custos de suas necessidades básicas. A reintegração propriamente dita, por sua vez, seria um processo socioeconômico de longo prazo que envolve, entre outras, questões como a formação profissional dos ex-combatentes e um acompanhamento no processo de desenvolvimento de sua autonomia financeira.¹⁷

A SSR, reforma do sector securitário, é também um processo que demanda múltiplas ações complexas. Um de seus objetivos é reforçar a inclusão dos representantes dos diferentes grupos sociais (armados e não armados) na gestão securitária do país, garantindo a transparência dos processos e consolidando a legitimidade do governo nacional. A SSR é o braço administrativo de planejamento e gestão do pilar securitário da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito. A sua intervenção é realizada através da implementação de novas políticas públicas e de mudanças na organização do aparelho securitário. A SSR permite também endereçar as questões do futuro dos ex-combatentes, especialmente daqueles que durante a DDR manifestam o interesse de integrar um exército regular e não retornar para a vida civil. Este tipo de demanda também pode ser encontrado no momento da assinatura do acordo de paz e dar origem aos processos de unificação das forças. A unificação das forças armadas apresenta vários desafios: a educação e a formação militar dos antigos beligerantes, a continuação da patente militar dos oficiais ex-combatentes dentro da força nacional e a desconfiança entre os militares nacionais e seus antigos adversários. A fim de manter o uso exclusivo da força nas mãos do Estado, as reformas do sector securitário não podem ignorar a relevância dessas questões.

Definido que a consolidação de uma força nacional é primordial para evitar o ressurgimento dos conflitos, é necessário determinarmos referências analíticas que permitem avaliar os resultados dessa consolidação. Assim o sucesso da consolidação da força nacional é primeiramente determinado pela ausência de grupos armados sob o comando de uma autoridade outra que o Estado. A extinção pacífica dos grupos armados independentes pode ser executada de diversas formas, no entanto, três formas se destacam.

A primeira é a absorção dos grupos independentes pelas forças nacionais, a segunda é resumida por Civic e Miklaucic (2011) na fórmula $1+1=3$, essa fórmula representa duas forças armadas que são juntadas para criar uma nova força onde não aparecem mais as características das forças anteriores porém sobressai a criação de uma nova entidade militar nacional. Aqui

17 Para a ONU, a “reinserção é uma forma de ajuda transitória para ajudar a proteger as necessidades básicas dos ex-combatentes e das suas famílias e pode incluir garantias como subsídios, alimentação, roupa, abrigo, serviços médicos, formação, emprego e ferramentas. Enquanto a reintegração é um processo de desenvolvimento social e económico contínuo e de longo prazo, a reinserção consiste em ajuda material e/ou financeira de curto prazo, para ir de encontro das necessidades imediatas, e que pode durar até um ano” (UNSG, 2006, p.2).

ex-combatentes e militares se unem para criar uma nova força. A terceira maneira de pôr fim à existência de grupos armados independentes pacificamente é abrir a cena política a esses grupos e permitir que eles se transformem em uma força política ativa, seja um partido político ou qualquer outro tipo de movimento político legal e integrado na cena nacional.

Na apresentação das duas primeiras soluções de caráter militar elaborada por Civic e Miklaucic (2011) a fórmula $1+1=3$ é referenciada com apresentando maiores garantias de sucesso, pois ela considera que ambas as forças militares devem ser reformadas e de maneira igual. Enquanto a absorção pode ser difícil para as forças independentes, pois elas têm que se adequar e perder sua identidade em favor da força nacional e não de uma estrutura nova igualmente redefinida para todos. As chances de descontentamentos neste contexto são maiores. Assim, ausência de grupos armados independentes é primordial, entretanto, ela precisa ser reforçada por outros valores como a justiça e a equidade na inclusão dos ex-combatentes e dos diferentes grupos sócio na nova vida nacional. Estes valores oferecem ao processo uma orientação de cunho ético-social, proporcionando a todos os membros os mesmos direitos e garantias e suprimindo quaisquer estatutos e considerações discriminatórias.

3.1.2 Os Processos Políticos

No estudo da evolução cronológica da PCRD realizada por Seegers (2013) que apresentamos no primeiro capítulo deste trabalho, podemos observar que a democracia – democracia liberal em particular – vem sendo promovida como fator importante da reconstrução política pelos Estados Unidos desde a época da guerra fria. Este sistema político foi endossado pelas organizações internacionais, especialmente pela ONU e as instituições financeiras internacionais durante o período *Peacebuilding* e continua a ser promovido na era atual da PCRD em uma forma considerada como mais prática por meio da organização de eleições democráticas, livres, justas e transparentes. Assim, a democracia é entendida aqui como uma forma de governo que incentiva a participação popular através do voto.

No entanto, nos últimos anos, o pilar político da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito é palco de várias discussões. Pesquisadores passaram a questionar as ações da intervenção internacional neste pilar, especialmente no que tange a implementação de processos democráticos. Nas discussões não se nega que a democracia tenha valores que apoiam o desenvolvimento e a reconstrução. Porém, há importantes questões acerca da implementação dos processos democráticos; alguns questionando o impacto real da democracia na PCRD principalmente no que diz respeito ao fortalecimento da paz, outros questionando o melhor

momento para apoiar a organização de eleições, ou ainda o grau de democracia desejável e para determinados tipos de Estado.

Se a falta de alternância e o confisco do poder público por determinados grupos são causas de conflitos frequentes, a democracia e particularmente a organização de eleições também é indexada por ser causa de conflitos ao passo que fomenta a competitividade que na maioria dos casos não se adéqua ao contexto pós-conflito, como observam Seegers (2013), Diamond (2006) e Stiansen (2013). Segundo Collier, Hoeffler e Söderbomde (2008), 50% dos conflitos atuais tem origem na má condução da PCRD, e se os esforços para fortalecer as economias mostraram efeitos positivos na prevenção do ressurgimento dos conflitos isso não foi o caso da implementação da democracia. Para Dahl (1998), a democracia é baseada em dois princípios, a participação política e o confronto político (competição). O argumento dos autores em desfavor da promoção inadequada da democracia na PCRD é que as intervenções internacionais consideram somente o princípio da participação política e não calculam a incidência da promoção do confronto político nas sociedades pós-conflito.

No estudo quantitativo dos riscos da situação pós-conflito realizado no Centro para o Estudo das Economias Africanas da Universidade de Oxford em 2008 foi observado que governos autocráticos tiveram mais sucesso na manutenção da paz pós-conflito que a jovens democracias. Este estudo estabelece assim uma correlação entre o nível de autocracia e os riscos de surgimento de conflitos armados e define que de acordo com o aumento do grau de autocracia o risco de ressurgir conflitos foi reduzido.

Usando nosso ponto de referência de 40% risco novamente, se o regime for altamente autocrático, o risco [de reaparição de conflito] só é 24.6%, considerando que se não é altamente autocrático, o risco mais que dobra a 62%. **Claramente, nós não desejamos defender autocracia severa.** Porém, é importante reconhecer aqui duas implicações, primeiro: enquanto a comunidade internacional exercer uma influência efetiva na prevenção de governos autocráticos é provável que os riscos de violência aumentem, fazendo com que medidas tenham de ser tomadas para compensar esse efeito. A segunda implicação se traduz no fato de que a pressão internacional para o desenvolvimento da democracia deva ser justificada por outros critérios que não são o fortalecimento da paz. (COLLIER; HOFFFLER; SÖDERBOMDE, 2008, p.470, tradução nossa)¹⁸.

¹⁸Texto original: “Again using our benchmark of 40% risk, if the polity is highly autocratic, the risk is only 24.6%, whereas if it is not highly autocratic, the risk more than doubles to 62%. Clearly, we do not wish to advocate severe autocracy. However, it is important to recognize two uncomfortable implications. First, when the international community exerts effective influence to prevent autocracy, risks of further violence are likely to substantially increase, and so other measures will be needed to offset this effect. The second implication is that international pressure for democracy should be justified by criteria other than peace-strengthening.”

A lógica desse argumento é que infelizmente, as autocracias oferecem mais estabilidade política, o que é necessário para a restauração da paz e para a implementação dos processos de longo prazo da PCRDR. Aqui a pergunta é: o que vale a paz em longo prazo sem garantia para o respeito das liberdades? Segundo Diamond (2006), a discussão entre ordem e liberdade nas sociedades pós-conflito sempre estará presente, pois essas sociedades na prática precisam de uma implementação de serviços de segurança pública autoritários e capazes de prevenir qualquer instabilidade. Diamond (2006) não se posiciona contra a liberdade porém ele afirma que há lições a serem aprendidas de autores como Samuel Huntington para quem a forma de governo não é mais importante que o nível de governabilidade.

Assim, conflitos aparecem em territórios onde o Estado falhou na sua missão tanto como governante quanto como na disponibilização de serviços públicos e na garantia do bem estar comum. Em outras palavras, onde não há ordem, a democracia não é possível. A democracia não é viável nem possui sentido em um contexto de violência e de medo, afirma Diamond (2006). A violência à qual se refere Diamond (2006) aqui são as hostilidades dos conflitos. É também importante ressaltar que para ele e os outros pesquisadores que defendem esta posição, o autoritarismo e a autocracia dos dirigentes de Estado nas sociedades pós-conflito não é sinônimo de um Estado que viola os direitos humanos e que não respeita outros aspectos da vida social e política, mas sim de um Estado forte que consegue manter a ordem na integralidade do seu território e tomar decisões que dialogam com a urgência da situação.

A relação entre democracia e restauração da paz existe de fato e todos concordam com isso, mas o que difere é como essa relação é apresentada de um lado pelas organizações internacionais e do outro lado por esse grupo de autores que analisam os resultados concretos e estatísticos das diferentes PCRDR implementadas nas últimas décadas. Os autores atribuem os fracassos da implementação da democracia à falta de preparação e experiência dos atores internacionais. Assim, ao sair da guerra fria, a comunidade internacional teve que assumir a PCRDR da era *Peacebuilding* e aprender fazendo. Um dos maiores aprendizados foi que nada poderia ser feito na PCRDR pela generalização e que se as experiências passadas poderiam servir subsídios na construção de soluções para novos casos, elas não podiam ser replicadas exatamente da mesma maneira. No diálogo com as diferentes raízes dos conflitos não há dúvida que cada conflito é uma situação única. Assim, por exemplo, observa-se que se por um lado as ações do pilar político incentivaram a restauração do Estado nação em sua integralidade, podemos já ver casos em que para a manutenção da paz levou os atores internacionais aceitaram uma solução de dois Estados como foi o caso da criação do Sudão do Sul por referendo em 2011.

É importante sublinhar que os argumentos apresentados se referem somente ao período pós-conflito, não ao funcionamento regular do Estado, e que nenhum dos autores citados está a favor de implementar ditaduras ou governos violentos. A atenção aqui é chamada para conscientizar sobre possíveis riscos que uma implementação muito rápida e inadequada dos processos democráticos pode apresentar em uma sociedade que não está preparada para confrontos políticos pacíficos. A pesquisa do Centro para o Estudo das Economias Africanas de 2008^{supramencionado} mostra, por exemplo, que a organização de eleições pode ter um efeito diferente do esperado nas sociedades pós-conflito especialmente no ano seguinte. Durante o ano eleitoral quase não há riscos de conflitos pois todos os atores se encontram ocupados com o processo eleitoral, a campanha política e as candidaturas. Já no ano seguinte o risco de surgimento de violência aumenta consideravelmente. Em números, na organização de eleições no terceiro¹⁹ ano de PCRD o risco de eclosão de um conflito resultante dessas mesmas eleições é de 3.4% e no ano seguinte de 10.6% (COLLIER; HOEFFLER; SÖDERBOMDE, 2008).²⁰ A probabilidade é maior quando as eleições são organizadas em um período ainda mais próximo do fim do conflito. O problema da competitividade política nas sociedades pós-conflito é sua semelhança com as rivalidades do conflito e o fato que as partes não confiam umas nas outras. Qual garantia tem o perdedor de que o vencedor vai continuar respeitando as disposições do acordo de paz?

Para Stiansen (2013), a resposta a essa preocupação se encontra no fortalecimento das instituições que deve preceder a organização de eleições. Para Larry Diamond (2006) a prioridade é a restauração da ordem antes de abordar as tarefas da democracia, pois, segundo ele, é possível implementar a paz sem a democracia, mas impossível implementar a democracia sem a paz. No entanto, a maioria dos pesquisadores reconhecem que não podemos nos dar o luxo de excluir totalmente os esforços do pilar político e especialmente a promoção da democracia. Para Martin (2010) todo conflito tem uma essência política, dessa maneira, afirma Coning (2013) uma vez definida a interconexão das dimensões da PCRD, todas elas devem figurar em um acordo de paz que é um documento político. Assim, as autocracias não são incentivadas em absoluto mas sim uma implementação da democracia que leva em

19 Para Paul Collier, AnkeHoeffler e MånsSöderbomde(2008) a organização das eleições no terceiro ano apresenta mais garantia pois neste ponto já existe estruturas e instituições democráticas fortes capaz de garantir a organização das eleições com êxito.

20“To illustrate the magnitude of the effect, consider an election held in year 3. This reduces the risk in the year of the election from around 6.2% to around 3.4%. However, in the following year, the risk is increased from around 5.2% to around 10.6%. Evidently, the net effect, taking the two years together, is modestly to increase risk.”(COLLIER; HOEFFLER;SÖDERBOMDE, 2008, , p.470).

consideração os desafios específicos das sociedades pós-conflito e particularmente sua susceptibilidade a qualquer forma de confronto.

Aqui é legítimo que nos perguntemos: afinal como se deve analisar as atividades políticas da PCRD, uma vez que concordamos que elas são indispensáveis para ter sucesso na PCRD multidimensional e que a implementação quase imediata dos processos democráticos, estratégia mais comum dos atores internacionais, é contestável? Para fins deste trabalho, nós vamos considerar que a implementação dos processos democráticos é sim uma variável viável para o pilar político, pois tanto atores internacionais quanto pesquisadores são unânimes no pressuposto de que governos ditatoriais e autocracias não são ideais e não devem ser incentivados.

Consideramos como uma democracia bem implementada, uma democracia inclusiva onde todos os grupos sócio são representados e têm os mesmos direitos de votar e serem votados. Uma democracia implementada em um contexto adequado seja em um território suficientemente pacificado e com instituições fortalecidas que oferecem direitos e garantia a todos bem como a imparcialidade e a independência da do poder judiciário. A independência do poder judiciário, especialmente da justiça eleitoral, é primordial para garantir o respeito ao processo eleitoral e limitar as fraudes, uma vez que nenhum dos candidatos pode influenciar as decisões do aparelho judiciário, as reclamações podem ser apresentadas por todos e serem tratadas com imparcialidade.

3.1.3 As Questões Econômicas

Várias ações podem ser desenvolvidas para fortalecer a situação econômica de um país, porém, durante o período pós-conflito caracterizado pela urgência e a penúria, consequências do conflito, essas ações precisam ser adequadas às emergências da situação. No guia sobre o crescimento econômico dos países em situação pós-conflito publicado pela USAID²¹ em 2009, a organização chama a atenção para a situação econômica antes do conflito. Segundo a USAID (2009) a maioria dos países que passaram por conflitos internos eram “pobres e com uma péssima governança” (USAID, 2009, p.VII) já antes da erupção da violência. Uma vez que as condições econômicas podem ter contribuído também para o surgimento do conflito devido a desigualdades na redistribuição dos recursos e das oportunidades.

21 United States Agency for International Development. **Home**. Disponível em: <https://www.usaid.gov/>. Acesso em 16 aug. 2018.

No nível internacional, as primeiras organizações criadas para responder às necessidades da reconstrução pós-conflito foram instituições financeiras. O pilar econômico atrai particularmente os atores internacionais da PCRDR e nossa hipótese é que isso se deve ao fato que este pilar consegue abordar as questões da reconstrução sem necessariamente tocar à legitimidade e à soberania interna do Estado apoiado, e ainda, oferecer uma ajuda financeira nem sempre implica um diálogo entre o doador e as causas profundas do conflito, causas com as quais alguns atores não estão preparados a lidar ou simplesmente não gostariam de lidar. Apesar de todas as dificuldades mencionadas no estudo dos atores internacionais da PCRDR, especialmente a condicionalidade dos financiamentos providenciados pelas organizações internacionais, a ajuda financeira estrangeira constitui em várias situações uma fonte de recursos indispensável para os países em situação pós-conflito.

Em um estudo desenvolvida e publicado por Kreutz em 2010 sobre a duração dos conflitos armados internos, a média das guerras civis desde o fim da segunda guerra mundial é aproximadamente de oito anos. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento salienta por sua vez que durante o conflito os recursos são desviados da produção para a guerra. Assim o período pós-conflito é, na maioria dos casos, o resultado de oito anos sem investimento econômico e incentivo à produção nacional, mas também um período durante o qual o que existia de infraestrutura foi destruído. Isso explica o quão crucial pode se tornar o apoio econômico estrangeiro para os países em situação pós-conflito que se encontram em uma situação onde todas suas necessidades e projetos apresentam as características de uma prioridade a ser rapidamente resolvida.

Neste contexto é importante definir um objetivo específico à reconstrução econômica do país ou território afetado pelo conflito sem esquecer que na PCRDR as decisões a serem tomadas devem ser tomadas de maneira a resolver a urgência, evitar o ressurgimento dos conflitos e garantir o retorno à normalidade, mas também criar as condições para possibilitar o crescimento e o progresso. Para Schmunk (2010) este processo visa a recriar um Estado eficiente e capaz de prover para sua população bens e serviços públicos de base como alimentação, empregos, uma economia próspera, saúde, educação etc. A NEPAD considera que todas essas ações podem ser entendidas como estratégias para a redução da pobreza, uma vez que para a organização isso constitui o objetivo do desenvolvimento pós-conflito. Em outras palavras, a redução da pobreza tem um papel fundamental no bem-estar da população e na prevenção dos conflitos. A luta pela redução da pobreza e especialmente da extrema pobreza permitiriam o desenvolvimento de oportunidades econômicas e financeiras que por sua vez diminuem os riscos de descontentamento que originam novas crises.

A redução da pobreza é também o primeiro objetivo de desenvolvimento sustentável da agenda 2030 da Organização das Nações Unidas que define a extrema pobreza como a condição de vida de indivíduos com renda inferior a 1,90 dólares americanos por dia. Encaixam-se também nessa categoria as populações com problemas de fome, má nutrição, acesso limitado à educação e aos serviços de base que sofrem de discriminação e exclusão dos processos de decisão. A ONU ressalta ainda que a maioria das populações nessas condições se encontra nos países pequenos, frágeis e afetados pelos conflitos do sul da Ásia e da África subsaariana. Essa definição da pobreza encontra os pontos definidos por Schmunk (2010) como primordiais para revitalizar as economias pós-conflito. O primeiro ponto desta lista se refere à estabilização da situação securitária uma vez que, como mencionamos nas análises anteriores deste trabalho, a implementação da PCRDR precisa de pacificação e de segurança para ser iniciada.

Assim, para Schmunk (2010) são iniciativas primordiais da reconstrução e do desenvolvimento econômico pós-conflito entre outros:

A criação de emprego que gere renda para uma fração mais ampla da população

Medidas para aumentar a renda interna nacional

O restabelecimento da infraestruturas de base como a água potável, a eletricidade, as rotas e a telecomunicação

O restabelecimento de um sistema de saúde básica

O restabelecimento de um sistema educacional e de capacitação profissional

Para Schmunk (2010) uma atenção especial é requerida para oferecer empregos aos jovens homens que constituem a fração de população a mais propensa a aderir aos grupos armados. Segundo Jones (2005) para entender o papel da economia durante o conflito e a reconstrução, é necessário analisar a relação entre a pobreza pré-guerra e o conflito, os efeitos da guerra sobre a economia e as abordagens da reconstrução econômica. Assim, a reconstrução pós-conflito econômica nos países frágeis e menos desenvolvidos encontra-se focada na redução da pobreza, uma vez que a pobreza desempenha o papel fundamental de primeiro catalisador das guerras civis nesses países. A análise do desenvolvimento pós-conflito, neste sentido, visa a entender a transição da pobreza para uma relativa melhoria das condições de vida da população, mas também como promover o crescimento. Jones (2005) ressalta ainda que o crescimento econômico seja central para a redução da pobreza pois ele sustenta todos os outros aspectos do desenvolvimento permitindo a melhoria da qualidade de vida humana. Collier, Hoeffler e Söderbom (2008) observam também que as chances de retorno ao conflito durante a primeira década pós-conflito são geralmente de 75,4% e que um crescimento econômico global de aproximadamente 10% durante este período diminui essa probabilidade

para 55,2%. Essa redução pode chegar a até 36,7% quando o crescimento econômico e intervenção militar se encontram associados de maneira eficaz para a manutenção da paz.

Os dados apresentados pelos autores supramencionados revelam que os esforços para a redução da pobreza associados ao crescimento econômico são as bases do desenvolvimento econômico pós-conflito: a redução da pobreza responde à calamidade e à penúria enquanto o crescimento econômico fortalece a infraestrutura e conseqüentemente tem um efeito positivo na prevenção do ressurgimento dos conflitos. Para essa última variável foram desenvolvidos vários indicadores pelas ciências econômicas, porém o Produto Interno Bruto, é considerado como o indicador de produção e crescimento econômico mais abrangente que permite avaliar rapidamente o comportamento de uma economia nacional, sua construção e formulação. Para a redução da pobreza também são empregados indicadores propostos especialmente pelas organizações internacionais como a ONU para apoiar na avaliação dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Na agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, o primeiro objetivo de desenvolvimento sustentável é a erradicação de todas as formas de pobreza. Para atingir este objetivo foram estruturadas cinco metas e um total de doze indicadores, dos quais o primeiro é o número de pessoas que vivem abaixo do limiar da pobreza – atualizado às pessoas vivendo com menos de 1.25\$ por dia – por sexo, idade, estatuto laboral e localização geográfica, sendo urbana ou rural.

Para Épaulard (2003), como Jones (2005) a pobreza pode ter múltiplas faces além do poder de consumo diário do indivíduo. Assim, ressalta Jones, a definição da pobreza varia com o contexto; em países desenvolvidos e estáveis ser pobre geralmente significa ter que viver em áreas sujeitas a forte criminalidade e não ter acesso às oportunidades de emprego, enquanto nas regiões pobres, especialmente na África, a pobreza é ligada à dificuldade de acesso às necessidades fundamentais do indivíduo como a alimentação e a água. Épaulard (2003) observa que neste contexto é fácil enumerar vários indicadores da pobreza como a expectativa de vida ao nascer, a taxa de mortalidade infantil e materna, o acesso à educação, a taxa de analfabetismo, o acesso à água potável etc.

Desse modo, ressalta Épaulard (2003), para adicionar estas dimensões à pobreza monetária a Organização das Nações Unidas criou o Indicador de Desenvolvimento Humano. No entanto, é muito difícil medir em detalhes as dimensões da pobreza não monetária, pois ao contrário da pobreza monetária que pode ser avaliada simplesmente com a quantidade de dólares que uma pessoa dispõe para viver cada dia não há uma definição clara de dados individuais para o cálculo da pobreza não monetária. Isso de certa maneira justifica a

prevalência do uso de indicadores de pobreza monetária na definição das estratégias para lutar contra a pobreza.

Não temos porém, como no caso da medição da pobreza monetária, uma linha de pobreza que combine na escala do indivíduo todas essas dimensões [expectativa de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil e materna, acesso à educação, taxa de analfabetismo e acesso à água potável] e permite a definição para cada país de uma taxa de pobreza que inclui todas as dimensões da pobreza. (EPAULARD, 2003, p.12, tradução nossa²²).

3.1.4 A Reconstrução social

O pilar social é geralmente analisado juntamente com o pilar econômico pois eles compartilham um número importante de dados, indicadores e áreas de interesse. Assim questões como a educação podem ser definidas como sendo socioeconômicas pois transcendem esses dois pilares. A educação permite reduzir a pobreza pelo acesso ao conhecimento e à instrução necessários para incentivar entre outro o empreendedorismo e permitir um maior acesso ao mercado do trabalho. A educação permite ainda estabilizar a convivência entre os diferentes grupos sociais pela promoção de valores como a tolerância e o estudo da cultura do outro, providenciando, por exemplo, maior conhecimento de suas práticas religiosas e costumes. Promovendo a união nacional, muitas vezes ameaçada pela desinformação e os preconceitos nas sociedades multiétnicas que passaram por conflito étnico-religiosos.

O aspecto social da reconstrução pós-conflito, como as outras dimensões deste processo, pode se manifestar em diversas formas. São consideradas questões sociais da reconstrução pós-conflitos temas como a justiça distributiva, o papel da mulher no desenvolvimento, as crianças e a juventude entre outros. No entanto, para este trabalho escolhemos tratar da reconciliação pós-conflito como principal variável da PCRD social pois acreditamos que não há como abordar as outras questões do pilar social sem uma reconstrução do tecido social e uma reconciliação nacional. Essa observação vale ainda mais no contexto das sociedades africanas às quais se direciona o resultado de nossas análises – sociedades na maioria dos casos multiétnicas e que ainda enfrentam dificuldades na consolidação de uma identidade nacional e na convivência entre diferentes costumes e religiões. Assim, sem negar a relevância de outras variáveis sociais, é importante mencionar que no continente africano a reconciliação social é uma questão crucial devido à história da constituição das nações africanas pela colonização. Os conflitos étnicos e

²²Texto original : “On ne dispose cependant pas, comme c’est le cas dans la mesure de pauvreté « monétaire », d’une ligne de pauvreté qui combinerait à l’échelle de l’individu l’ensemble de ces dimensions et permettrait alors de définir pour chaque pays un taux de pauvreté qui inclurait toutes les dimensions de la pauvreté.”

raciais foram e ainda são causas de várias crises. Neste sentido, reafirmamos que antes de desenvolver qualquer outro aspecto do pilar social da PCRDR é necessário reconciliar as diferentes componentes sociais, (re)criar a confiança entre elas e estimular a vontade de construir junto como um só povo e uma só nação.

Não há nenhum guia para a implementação da reconciliação. Não há nenhum atalho ou prescrição simples para curar as feridas e divisões de uma sociedade no final de um período de violência prolongadas. Criar a confiança e a compreensão entre os antigos inimigos é um desafio extremamente difícil. Isto é, porém, uma questão essencial a ser abordada no processo de construção de uma paz duradoura. (TUTU, 2010, p. 5, tradução nossa²³).

Como observa Kumar (1999), a reconciliação social é um processo diferente das outras ações da PCRDR já que no lugar de concentrar-se em providenciar bens e serviços, ela atua no fortalecimento das relações entre diferentes grupos sociais. Dessa maneira, a reconciliação social permite enfrentar as destruições sociais que geralmente acompanham as destruições físicas dos conflitos. A reconciliação social no contexto pós-conflito é ao mesmo tempo um objetivo e um processo, como processo a reconciliação visa construir e consolidar as relações entre as antigas partes ao conflito. Assim ela é definida pelo Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência eleitoral como:

[A reconciliação é] um processo global que inclui a busca da verdade, a justiça, o perdão, a cura e assim por diante. No seu mais simples nível, isso significa encontrar uma maneira de viver lado a lado com seus antigos inimigos – não necessariamente amá-los, perdoá-los, ou esquecer o passado de qualquer maneira, mas coexistir com eles, para desenvolver o grau de cooperação necessário para compartilhar nossa sociedade, a fim de termos juntos vidas melhores do quando vivíamos separados. (IDEA, 2010, p. 12, tradução nossa²⁴).

A reconciliação permite transformar a sociedade, especialmente o vínculo entre as diferentes comunidades, estabelecendo uma transição da cultura da guerra rumo a dinâmicas mais positivas, que, como observa Øberg (1996), reconstruem os seres humanos, a estrutura social promovendo a cultura da paz e do respeito. Em outras palavras, a reconciliação social é

23Texto original: “There is no handy roadmap for reconciliation. There is no short cut or simple prescription for healing the wounds and divisions of a society in the aftermath of sustained violence. Creating trust and understanding between former enemies is a supremely difficult challenge. It is, however, an essential one to address in the process of building a lasting peace.”

24Texto original: “Reconciliation is an over-arching process which includes the search for truth, justice, forgiveness, healing and so on. At its simplest, it means finding a way to live alongside former enemies - not necessarily to love them, or forgive them, or forget the past in any way, but to coexist with them, to develop the degree of cooperation necessary to share our society with them, so that we all have better lives together than we have had separately.”

o processo que possibilita novamente a convivência pacífica entre as diferentes componentes de uma sociedade.

A reconciliação social é indubitavelmente um processo muito difícil posto que ela aborde as causas profundas do conflito em um contexto de desconfiança e com o objetivo de construir a confiança. Para conseguir cumprir essa missão são necessárias ações de longo prazo, ações profundas e com campo de atuação amplo e abrangente, permitindo um diálogo em todos os níveis. A reconciliação social tem ainda a particularidade de não ser implementada simplesmente com um conjunto de decisões políticas, mas sim de requerer uma real vontade e participação das comunidades, especialmente dos líderes locais que representam e movem as ideologias e opiniões. A reconciliação social desempenha um papel importante na determinação do futuro das sociedades pós-conflito, pois é através dela que podemos saber se uma nação reconstruirá seu território ou se o ressurgimento das violências entre comunidades é algo irremediável e por isso esperado, especialmente quando estas comunidades se encontravam em um conflito étnico-religioso.

Para o Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral, é importante incluir todos os membros da sociedade neste processo mesmo aqueles que não foram diretamente atingidos pelo conflito. Dessa maneira, toda a sociedade pode aprender com processo de reconciliação, de forma a evitar estereótipos que as vezes são divulgados contra uma comunidade específica e estendem por exemplo a qualificação de inimigo a todos os membros de um grupo étnico só porque alguns membros desse grupo cometeram crimes durante o conflito. Outro exemplo comum da necessidade de mobilizar toda a sociedade para o sucesso da reconciliação, citado por Wessels (2009), é a questão das crianças-soldados que uma vez a terminada a guerra não encontram mais um lugar social nas comunidades, porque não são mais enxergados como crianças mas sim como ex-combatentes.

A lista dos desafios da reconciliação social é grande e varia caso a caso, assim como em outras questões da PCRD não há um caminho só para alcançar uma reconciliação. Mas o que podemos afirmar é que independentemente do caminho escolhido, mecanismos e políticas públicas de longo prazo devem ser implementados de maneira a acompanhar todo o processo da PCRD e interligando os diferentes pilares. Assim, soluções rápidas que não dialogam profundamente com as raízes do conflito devem ser evitadas, pois a reconciliação social deve atingir a primeira camada da sociedade. Infelizmente, como observa Ferreira (2005) este diálogo não é simples pois ele traz o confronto “justiça ou reconciliação”. Para garantir a paz e a reconciliação, algumas vezes o perdão e a anistia “sem punição” foram privilegiados. Nestes processos e em outros mecanismos a investigação a fundo das atrocidades do conflito foi

descartada para evitar o retorno e reavivamento de dores e sofrimentos do conflito. Assim identificar publicamente os antigos carrascos foi evitada no intuito de minimizar o risco de possíveis revoltas por parte de membros da comunidade à qual eles pertencem.

Já para pesquisadores do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral como Bloomfield, Barnes, Huyse e outros, que estudaram em profundidade o caso da reconciliação na África do Sul, é importante entender que tanto a justiça como a verdade são parte igualmente necessárias na reconciliação social pós-conflito. Assim, “a justiça é um pré-requisito crucial para a cicatrização das feridas, já que só ela permite que agressores prestem contas e que sejam restabelecidas relações de equidade e respeito.” (IDEA, 2010, p.14, tradução nossa²⁵). No entanto, por ser também um objetivo – talvez o objetivo final de toda a reconstrução pós-conflito, uma vez que ela permite a paz sustentável – a reconciliação social acompanha cada passo da PCR. É neste sentido que alguns autores argumentam que para minimizar o risco de uma investigação superficial das questões sociais do conflito, pode ser preferível resolver primeiramente questões mais urgentes como o acesso à alimentação, à água potável e serviços de base antes de abordar a reconciliação social. Solução que seria mais eficaz do que criar uma comissão de justiça e reconciliação para tratar rapidamente das questões sociais do conflito e arquivá-las sem realmente aprender lições importantes.

A reconciliação social é geralmente acompanhada da criação de instituições nacionais ou locais como as comissões de “justiça e reconciliação” que têm a importante tarefa de definir o processo para atingir a harmonia social e oferecer justiça e reparação para as vítimas dos conflitos. Além dessas instituições locais, encontramos também um esforço internacional relevante para oferecer um apoio por intermédio de tribunais internacionais permanente como o Tribunal Penal Internacional ou também pela constituição de tribunais especiais criados para responder à necessidade de fazer justiça em um conflito definido como Tribunal Internacional para o Ruanda criado em 1994 depois do genocídio Tutsi. É importante sublinhar os esforços tanto nacionais quanto internacionais na reconciliação pós-conflito, mas para o sucesso desses esforços é particularmente necessário incentivar a participação das populações atingidas. Assim uma reconciliação social bem sucedida se caracteriza não só pelo nível de tolerância e a aptidão de um povo para a convivência pacífica e frutífera rumo a um ideal de desenvolvimento comum, mas também pelos esforços realizados pelo governo para oferecer a justiça, restabelecer a verdade e promover o perdão, em outras palavras promover e implementar instituições democráticas e inclusivas. Nesse sentido, como ressalta Kumar (1999), para a reconciliação

25Texto original: “In the same way justice is a vital requirement for healing wounds, making offenders accountable and re-establishing relations of equity and respect.”

social não é preciso tolerância prévia entre os povos, a tolerância é o que a reconciliação busca trazer.

Após esta descrição do estado da arte sobre o conceito de reconciliação no contexto pós-conflito e as análises e ela relacionadas este estudo pode ser resumido da seguinte maneira:

Quadro 1- O Processo de Reconciliação

1. O que o Processo de reconciliação não é

- Uma desculpa para a impunidade
- Um processo somente individual
- Uma oposição ou alternativa para a justiça
- Uma resposta rápida
- Um conceito religioso
- Uma paz perfeita
- Uma desculpa para esquecer
- Uma questão de meramente perdoar

2. O que o Processo de reconciliação é

- Achar uma maneira de viver que permite uma visão do futuro
- (Re)construção das relações
- Um processo que envolve toda a sociedade, de longo prazo e que traz mudanças profundas
- Um processo de reconhecimento, memória, aprendizagem pelo passado
- Um processo voluntário que não pode ser imposto

Três etapas da reconciliação social

- Trocar o medo com a convivência não-violenta
- Promover a confiança
- fortalecer a empatia

Ações para a Reabilitação social

- Repatriamento e reinstalação dos refugiados e deslocados internos
- Alfabetização e educação
- Acesso equitativo aos serviços de saúde
- Promoção da Sociedade Civil

Fonte: IDEA (2010); KUMAR(1999)

Considerando as discussões apresentadas nos quatros pontos precedentes, na ótica de identificar os principais debates no âmbito de cada um dos pilares da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito, definimos como variáveis e indicadores para o estudo de caso os seguintes dados analíticos:

Quadro 2 – Variáveis e Indicadores da PCRD na Literatura

PILARES	VARIÁVEIS	INDICADORES
Segurança	Restauração do monopólio do uso da força pelo Estado	-Consolidação de uma força armada nacional -Ausência de grupos armados independentes.
Política	Implementação de processos democráticos	-Inclusão política de todos os grupos sociais -Instituições fortalecidas -Eleições livres, justas e transparentes
Economia	Crescimento econômico e Redução da pobreza	- Número da população que vive abaixo do limiar da pobreza -Disponibilização de serviços e bens públicos de base e IDH -Aumento do Produto Interno Bruto
Social	Reconciliação social	-Convivência pacífica dos grupos étnicos e/ou religiosos -Ações concretas para oferecer a justiça e restabelecer a verdade

Fonte: elaborado pela autora com os dados da revisão da literatura apresentada acima

3.2 Políticas e *Framework* Internacionais para o Continente Africano

Na evolução cronológica da reconstrução e desenvolvimento pós-conflito de Seegers (2013), podemos localizar os esforços para a formalização da PCRDR depois do fim da guerra fria com o envolvimento das organizações internacionais e especialmente da Organização das Nações Unidas. Para estruturar suas atividades, essas instituições adotaram uma série de instrumentos de trabalho nos quais elas definem suas políticas em relação à PCRDR. O objetivo é elaborar um guia ou plano de ação que, em caso de conflito, possa ser mais rapidamente adaptado para ajudar na implementação rápida de estratégias eficazes. Para este trabalho analisaremos as *frameworks* e *policy models* (modelos de políticas) da ONU como organização global e da União Africana como organização regional mais próxima dos países africanos onde uma implementação da PCRDR se faz mais urgente.

3.2.1 Política da Organização das Nações Unidas

Na consolidação de seus esforços para a construção de uma política internacional aplicável às situações pós-conflito, a ONU criou em 2005 uma Comissão para a Construção da Paz (*Peacebuilding Commission – PBC*). A Organização das Nações Unidas define a construção da paz – *Peacebuilding* – como um conjunto de medidas que visam diminuir os riscos de recorrência de conflitos pelo fortalecimento das capacidades nacionais em todos os níveis de gestão de conflito e estabelecer as bases para a paz e o desenvolvimento sustentável. A Comissão para a Construção da Paz que visa desenvolver e apoiar as ações da ONU e de seus parceiros na implementação dos processos de *peacebuilding* tem como mandato:

- a. Reunir os principais atores para a organização de recursos, o assessoramento e o desenvolvimento de estratégias integradas para a construção da paz e a recuperação em contexto pós-conflito;
- b. Focar-se (concentrar-se) na reconstrução e nos esforços para a implementação das instituições necessárias para a recuperação das sociedades afetadas pelos conflitos e apoiar o desenvolvimento de estratégias integradas no intuito de estabelecer as bases ou o fundamento para o desenvolvimento sustentável;
- c. Estabelecer e oferecer recomendações e informações para aperfeiçoar a coordenação dos principais atores, dentro e fora das Nações Unidas, para desenvolver melhores práticas e assim garantir tanto financiamentos para uma recuperação rápida quanto uma duração maior do período de atenção dada pela comunidade internacional à recuperação pós-conflito. (ONU, 2005, p. 2, tradução nossa²⁶).

²⁶Texto original: “a. to bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery;

É importante sublinhar que infelizmente as decisões da comissão não têm caráter obrigatório, mas que mostra força no cumprimento de suas indicações e recomendações quando se baseia na diversidade dos atores envolvidos e no engajamento do país em situação pós-conflito. Ela é composta de 31 membros, dos quais sete membros pertencem ao Conselho de Segurança, sete ao Conselho Econômico e Social, cinco ao grupo dos 10 principais contribuintes do orçamento da ONU, outros cinco ao grupo dos 10 principais contribuintes em tropas militares e por fim sete membros adicionais escolhidos pela Assembleia Geral por representação geográfica com preferência por países com experiência na reconstrução pós-conflito. São também convidadas a participar das reuniões da comissão, as instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) assim como outros importantes doadores.

Na sua estrutura interna, a Comissão conta com três órgãos; um Comitê Organizacional, que tem como missão a elaboração da agenda de trabalho da PBC e o desenvolvimento de suas estratégias para a construção da paz; um Escritório encarregado das Configurações Específicas por País (CSC), que é responsável para a organização de reuniões específicas para cada país incorporado na agenda de trabalho da Comissão e enfim um Grupo de Trabalho sobre as Lições Aprendidas (WGLL), que tem como tarefa o registro de lições das experiências internacionais e nacionais de construção da paz permitindo a identificação e promoção de melhores práticas.

3.2.1.1 Comissão para a Construção da Paz: Atribuições

Baetens (2014), a Comissão para a Construção da Paz foi criada com o objetivo de preencher o vácuo institucional existente na Organização das Nações Unidas para lidar com os países em processo de reconstrução pós-conflito. Até então não estes países não possuíam um órgão específico do sistema das Nações Unidas para encaminhar suas demandas. Assim a Comissão para a Construção da Paz foi criada para ser o protagonista da reconstrução pós-conflito no âmbito da ONU, e, para conseguir desenvolver suas atividades a comissão se beneficia do suporte de duas outras instituições: o Escritório de Apoio à Construção da Paz²⁷ e

b. to focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development;

c. to provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities and to extend the period of attention given by the international community to post-conflict recovery.”

²⁷Para mais informações, ver ONU (2005).

o Fundo para a Construção da Paz. O Escritório de apoio tem como missão auxiliar a comissão por meio de conselhos estratégicos e orientações políticas. O Escritório é ainda responsável pela gestão do Fundo para Construção da Paz e por auxiliar o Secretário-Geral na coordenação dos esforços das diferentes agências das Nações Unidas envolvidas nos processos de construção da paz.

O que torna a Comissão e suas instituições de apoio capazes de lidar com a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito é a definição feita pela ONU do processo de *Peacebuilding* que ressalta a importância de noções de paz sustentável e paz positiva assim como os esforços para evitar a recorrência dos conflitos. Essas noções constituem os mesmos elementos que usamos para definir os processos da PCRD no nosso primeiro capítulo além do contexto pós-conflito em que são desenvolvidas essas atividades. Assim a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito é um conjunto de ações de longo prazo que visam garantir a implementação da paz positiva para consolidar os esforços a favor do desenvolvimento e impedir o ressurgimento dos conflitos.

3.2.1.2 Comissão para a Construção da Paz: Funcionamento

A PBC elabora planos de ação detalhados que visam “analisar a dinâmica do conflito a fim de definir uma abordagem estratégica, coerente e sequencial que seja incorporada nacionalmente e adaptada às necessidades específicas de cada país”. Conseqüentemente, a relação de prioridade entre as ações da construção da paz são definidas em função do risco que elas apresentam para a recorrência do conflito. Assim, segundo a PBC, a primeira etapa para estabelecer uma estratégia de construção da paz bem sucedida é a análise das causas estruturais do conflito e de possíveis desencadeadores e catalisadores capazes de influenciar o processo de ressurgimento do conflito.

Atualmente, seis países figuram na agenda da Comissão: Burundi, República Centro-Africana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria e Serra Leoa. A fim de cumprir sua agenda nesses países, a PBC define para cada um deles instrumentos de trabalho e objetivos específicos. São instrumentos de trabalho da PBC entre outros as *frameworks* de cooperação, as *framework* estratégicas e as declarações de compromisso mútuo. É por meio desses instrumentos que são desenhados os planos de intervenção da ONU na construção da paz de países em situação pós-conflito. O envolvimento da Comissão em um caso pode ser solicitado pelo Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, a Assembleia Geral, o Secretário-Geral, mas também qualquer outro país membro da ONU.

A organização das Nações Unidas difere de outras estruturas como a União Africana, a NEPAD, o CSIS²⁸ que também possuem instrumentos para a reconstrução pós-conflito em formato de guia ou plano geral de ação para a PCRD. A ONU, por meio da Comissão para Construção da Paz, elabora preferencialmente instrumentos de engajamento individuais. Em outras palavras, a ONU não possui uma *framework* geral para a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito como as outras organizações, ela utiliza as competências e atribuições da PBC para desenhar instrumentos exclusivos ao caso sob exame.

- Comissão para a Construção da Paz: Desafios e Críticas

Segundo Biekester (2007), o primeiro desafio da PBC é a grande expectativa de sua implementação. Tamanha expectativa influenciada pelo contexto de sua criação logo depois a definição da agenda para a paz de Boutros-Ghali em 1992 e pela sua possibilidade de tornar-se o órgão subsidiário²⁹ (ONU, 1945) do Conselho de Segurança nas questões relativas à situação pós-conflito. Havia uma esperança que os casos sob exame pela comissão fossem mais bem solucionados e apresentassem restaurações da paz mais duradoras. A pressão dessa expectativa é ainda mais gritante para a PBC pois seus sucessos e insucessos podem afetar drasticamente a opinião internacional sobre a competência técnica das Nações Unidas no tratamento de situações pós-conflito.

Para Slotin (2010) é importante salientar a importância das assembleias gerais de balanço das atividades da comissão, que acontecem a cada cinco anos, como uma oportunidade de calibragem do propósito da comissão e dessas expectativas. Neste contexto, ela observa que em 2010, apesar de sucessos como o alinhamento de diferentes atores da PCRD em agendas comuns de discussão e o aumento dos casos sob análise, infelizmente o balanço geral da comissão em relação às expectativas de sua criação foi negativo. Especialmente porque a maioria das expectativas à criação não foram realistas, uma vez que a PBC por exemplo não controla diretamente o Fundo para a Construção da Paz – cujas alocações são na prática controladas pelo Secretário-Geral – e que seus membros localizados em Nova Iorque não possuem uma real experiência de campo do contexto pós-conflito nem conhecimentos

28 Center for Strategic and International Studies (CSIS) and the Association of the United States Army (A USA).

29 “O Conselho de Segurança poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários para o desempenho de suas funções” (ONU, 1945, art. 29).

específicos dos países incorporados na agenda da comissão. Assim, afirma ainda Slotin (2010), nessas condições é difícil que a comissão consiga preencher o seu papel operacional.

Essa afirmação também transparece na preocupação de Biekester (2007), que alertava sobre a possível transformação da comissão em mais um fórum de discussão, pois segundo ele, faltava uma definição clara e contundente do que é a construção da paz e de seu conteúdo substantivo afetando o funcionamento da comissão. Em março de 2012, durante a Assembleia Geral 11215, um dos temas discutidos foi a consolidação do papel da comissão como “única plataforma” para compartilhar os conhecimentos e as experiências ligadas às situações pós-conflito. Tal questão revela as dificuldades da PBC em liderar a reconstrução pós-conflito. Para Slotin (2010) é importante que a ONU reforce sua liderança na facilitação dos acordos de paz e na coordenação das ações internacionais para estabelecer, consolidar e sustentar a paz pós-conflito.

Para Baetens (2014) os dois principais pontos fracos da comissão se encontra, na falta de firmeza na capacidade de coordenação da comissão que somente possui uma função observadora e consultiva (1) e na necessidade da comissão entregar a liderança do desenvolvimento das políticas e estratégias de reconstrução pós-conflito ao Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDG) (2). Dessa maneira as expectativas podem ser mais realistas, uma vez que as diferentes agências do UNGD conseguem contribuir com suas experiências nas diferentes dimensões que compõem a PCR. Baetens (2014) ressalta ainda que o próprio relatório de avaliação da Comissão de 2010 traça um balanço muito crítico de sua efetividade não somente porque as expectativas foram muito altas mas também porque as metas não foram claras. Assim a falta de indicadores ou parâmetros de referência para avaliar as atividades da comissão constitui para Baetens (2014) a principal crítica a ser encaminhada à comissão.

Outras dificuldades envolvem a não-apropriação nacional dos processos conduzidos pela comissão pelos países em sua agenda, a relação entre a ONU e os outros atores da construção da paz, a complexidade do conceito de construção da paz e de sua definição, a desconexão com as perspectivas do campo e a pouca qualificação ou expertise da PBC no diálogo com as causas profundas dos conflitos. É importante mencionar que sempre haverá críticas e sugestões para Comissão devido à sensibilidade e complexidade de sua área de atuação, porém por se tratar de reconstrução pós-conflito vale lembrar estamos em frente de processos de longo prazo e que atualmente, 13 anos após sua criação, a comissão infelizmente ainda não apresenta a experiência necessária para responder às expectativas de sua criação. Nesse sentido, observamos com muito otimismo o Grupo de Trabalho sobre Lições Aprendidas

que será particularmente útil no desenvolvimento da Comissão e em sua afirmação como coordenadora internacional dos esforços para a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito.

Exemplo de folha de trabalho da agenda da Comissão para a Construção da Paz:

Quadro 3– Exemplo de Agenda da PBC

BURUNDI³⁰ Responsável pela PBC: H.E. Mr. Paul Seger (Suíça)	
Data de inclusão do país na agenda	23 de junho de 2006
Nome do instrumento de engajamento	<i>Framework</i> Estratégica para a Construção da Paz (substituída por um documento atualizado em abril de 2011)
Prioridades definidas no instrumento de engajamento	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção da boa governança; - Cessar-fogo compreensivo entre o governo do Burundi e PALIPEHUTU-FNL; - Reformas do sector securitário; - Justiça, promoção dos direitos humanos e ações de combate à impunidade; - Problemas de repartição das terras e recuperação socioeconômica; - Mobilização e coordenação da assistência internacional; - Gênero <p>Áreas de interesse particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consolidação da democracia e diálogo; - Boa governança; - Direitos Humanos e Estado de direito; - Documentos de estratégia de redução da pobreza e reintegração socioeconômica dos grupos vulneráveis; - Integração regional

Fonte: ONU (2006)

³⁰ O Burundi, junto com a Serra Leoa, são os primeiros casos submetidos à Comissão para a Construção da Paz e são relativamente considerados como sucessos.

3.2.1.2 *Policy Brief sobre a Reconstrução e o Desenvolvimento Pós-conflito*

Além dos instrumentos elaborados pela PBC, a ONU possui também em um de seus “*Policy Briefs*” um documento que busca oferecer uma definição geral de sua política em relação à reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito. Os *Policy Briefs*, elaborados pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (UN-DESA), são instrumentos de análise de políticas chaves que visam abordar as questões fundamentais de vários temas, informar de decisões e guiar as políticas e ações econômicas, sociais e ambientais. Para tratar da questão da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito foi elaborado em 2008 a *Policy Brief* nº7. Neste documento são considerados como “objetivos essenciais da reconstrução pós-conflito a segurança, a reconciliação e o desenvolvimento” (UN-DESA, 2008, p.1, tradução nossa)³¹. Assim, as políticas a favor da restauração desses três elementos constituem a prioridade para as Nações Unidas na elaboração de instrumento estratégico de PCRD. A *Policy Brief* nº7 menciona ainda como ação imediata ao fim das batalhas, a disponibilização de uma ajuda humanitária seguida por uma presença policial e/ou militar mais efetiva para manter um nível básico de ordem, a fim de reinstaurar uma autoridade civil doméstica e de introduzir uma agenda para o retorno a um modelo normal e mais estável de atividades econômicas.

3.2.2 *Framework e Políticas da União Africana*

A “Política de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito da União Africana” ou *Framework* de reconstrução pós-conflito da União Africana, adotada em julho de 2006 em Banjul na Gâmbia é o principal instrumento de trabalho da União Africana relativo à PCRD. Ela proporciona uma definição africana da PCRD e de alguns outros conceitos chaves ligados ao período pós-conflito. Assim para a União Africana a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito é “Um conjunto abrangente de medidas que busca: responder às necessidades dos países que estejam saindo de períodos de conflitos incluindo aí as necessidades das populações afetadas, prevenir o agravamento dos conflitos, evitar o retorno à violências, enfrentar as causas profundas dos conflitos e consolidar a paz sustentável.” (UA PCRD *Framework*, p.4, tradução nossa³²).

31 Texto original: “Post-conflict conditions vary across countries. In all cases, however, the core policy challenges revolve around achieving three essential goals: security, reconciliation and development.”

32 Texto original: “A comprehensive set of measures that seek to: address the needs of countries emerging from conflict, including the needs of affected populations; prevent escalation of disputes; avoid relapse into violence; address the root causes of conflict; and consolidate sustainable peace.”

A *framework* da União Africana foi desenvolvida com a pretensão de “Servir de guia para o desenvolvimento de políticas e estratégias compreensivas a fim de elaborar medidas para consolidar a paz, promover o desenvolvimento sustentável e preparar o caminho para o crescimento e a regeneração em países e regiões saindo de período de conflitos” (UA PCRDR *Framework*, p.1, tradução nossa³³). Os trabalhos para a elaboração da *framework* da União Africana começaram em julho de 2005 na Comissão da União Africana (AUC) mandatada pelo Conselho Executivo em sua decisão EX.CL/191(VII). A primeira tarefa da comissão foi reunir as diferentes experiências e lições aprendidas dos precedentes processos de reconstrução pós-conflito especialmente os que aconteceram no continente africano.

3.2.2.1 *Objetivos e Princípios fundamentais da Política de PCRDR da União Africana*

A *Framework* de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito da União Africana tem como objetivo melhorar a prontidão, a efetividade e a coordenação das atividades dos países em situação pós-conflito em adequação com a visão africana de renovação e crescimento. Neste sentido, este documento é um instrumento que visa:

- a. Consolidar a paz e prevenir o ressurgimento da violência
- b. Ajudar a abordar as causas profundas dos conflitos
- c. Encorajar e acelerar o planejamento e a implementação das atividades de reconstrução
- d. Melhorar a complementaridade e a coordenação entre os diversos atores engajados nos processos de PCRDR. (UA PCRDR *Framework*, p.3, tradução nossa).³⁴

A política da União Africana se define como uma *framework* “estratégica e normativa” formulada a partir das experiências passadas salientando fraquezas tanto conceituais quanto estratégicas e operacionais e que ainda visa por um lado criar um método mais compreensivo de lidar com o leque de atividades e por outro providenciar orientações para transformar estratégias abrangentes em ações específicas nos países afetados pelos conflitos. A *framework*

33Texto original: “This African Union (AU) policy on Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRDR) is intended to serve as a guide for the This African Union (AU) policy on Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRDR) is intended to serve as a guide for the development of comprehensive policies and strategies that elaborate measures that seek to consolidate peace, promote sustainable development and pave the way for growth and regeneration in countries and regions emerging from conflict.”

34Texto original: “The objective of this Policy is to improve timeliness, effectiveness and coordination of activities in post conflict countries and to lay the foundation for social justice and sustainable peace, in line with Africa’s vision of renewal and growth. The policy is, therefore, conceived as a tool to: a) Consolidate peace and prevent relapse of violence; b) help address the root causes of conflict; c) encourage and fast-track planning and implementation of reconstruction activities; and d) enhance complementarities and coordination between and among diverse actors engaged in PCRDR processes.”

da União Africana se apresenta ainda como um documento genuíno e diferente de outros modelos que ela qualifica de “emprestado” e que falharam em oferecer uma compreensão integral da PCRDR porque excluem alguns aspectos da reconstrução pós-conflito, em favor de outros, contribuindo por vezes para a recorrência dos conflitos. A *framework* da União Africana pretende enfim reduzir a pressão dos países em situação pós-conflito pela disponibilização de um instrumento “coerente e consistente” que aumente as chances de sucesso na implementação a longo-termo do desenvolvimento sustentável.

A *Framework* da União Africana reconhece ainda cinco princípios fundamentais que são a liderança africana (1); a apropriação nacional e local (2); a inclusão, a equidade e a não-discriminação (3); a cooperação e a coerência (4) e o reforço das capacidades para a sustentabilidade (5). Se a maioria desses conceitos pode ser encontrada em outros modelos de política de reconstrução pós-conflito, a liderança africana, que para a UA é o primeiro princípio desta *framework*, não figura em outros instrumentos de maneira tão explícita. Para a União Africana, a liderança africana é crucial pois ela garante que as prioridades, a implementação e a supervisão dos processos da PCRDR permaneçam uma responsabilidade dos governos africanos e que todo outro ator envolvido nesses processos respeitem essa liderança. A UA argumenta que a importância deste princípio se encontra na natureza mesma da PCRDR, que segundo a organização é primeiramente política antes de ser um processo técnico. Assim, providenciar a liderança e a supervisão estratégica da PCRDR no continente é um dever para União Africana. A UA se responsabiliza enfim pela mobilização dos recursos e a divisão dos papéis e tarefas na reconstrução dos países africanos afetados pelos conflitos.

3.2.2.2 Elementos Indicativos da Política de PCRDR da União Africana

A *framework* da União Africana define seis elementos indicativos da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito que são para a organização os pilares de sua estratégia de PCRDR. Esses elementos têm, segundo os termos da UA, um caráter autônomo e transversal e devem ser desenvolvidos e mantidos durante todas as fases da reconstrução pós-conflito. Trata-se da segurança; da assistência humanitária e emergencial; da governança política e transição; da reconstrução socioeconômica e desenvolvimento; dos direitos Humanos, da justiça e reconciliação e da situação da mulher e gênero. A UA salienta aqui que o objetivo desses elementos indicativos, é abordar e resolver as causas profundas dos conflitos apoiando o desenvolvimento de processos de PCRDR construtivos e compreensivos para o continente

africano. Assim, devem ser definidos para cada um deles, objetivos políticos específicos e linhas básicas de ação assim como critérios e padrões de análise.

- Segurança

O objetivo do pilar da segurança segundo a *Framework* da União Africana é criar um ambiente seguro e protegido para o país afetado pelo conflito e sua população graças ao restabelecimento de uma arquitetura do Estado que inclui *elementos legais de soberania do Estado* (UA PCRCD *framework*, p.9, tradução livre)³⁵ e que define tanto um controle responsável do Estado sobre o território quanto meios de coerção para garantir a proteção da população. Para atingir este objetivo a UA preconiza a consolidação da eficiência e do profissionalismo das forças de defesa e de segurança cujas operações devem ser colocadas sob a supervisão e a responsabilidade de uma autoridade civil. A União Africana ressalta ainda a necessidade de promover a cooperação regional para a segurança. Essa recomendação é primordial no contexto africano especialmente no que diz respeito ao papel da porosidade da maioria das fronteiras que facilitam a exportação dos conflitos de um país a outro.

Para o pilar securitário, a União Africana definiu quatro objetivos específicos:

Redução do fosso entre emergência e desenvolvimento;

Elaboração de políticas relacionadas com a segurança;

Priorização do (re)-estabelecimento e do fortalecimento da capacidade das instituições encarregadas da defesa;

Construção das capacidades dos recursos humanos do setor securitário.

Para alcançar cada um desses objetivos a *framework* disponibiliza uma série de ações, e atividades relacionadas a cada um deles, e, além disso, ela determina também um conjunto de critérios e normas de análise para medir a implementação das atividades do pilar.

- Assistência humanitária e emergencial

A assistência humanitária e emergencial é definida pela União Africana como um conjunto de medidas integradas e coordenadas que visa salvar e garantir a vida, preservar a dignidade humana, assegurar a proteção de civis, apoiar o retorno e a reintegração das populações deslocadas, e, ajudar reavivar a atividade socioeconômica, particularmente nos primeiros momentos pós-conflito quando a capacidade do Estado ainda se encontra limitada.

³⁵Texto original: "(...) elements of juridical Statehood"

Por outro lado, o fim da situação de emergência é marcada por uma melhoria significativa da situação humanitária geral, a prevalência geral da segurança, a proteção e a assistência aos grupos vulneráveis, o retorno e a reintegração dos refugiados, deslocados internos e outro tipos de deslocados, bem como pela normalização da vida e das atividades socioeconômicas. Tanto para o pilar da segurança, como para a assistência humanitária e emergencial, como para todos os outros pilares da PCRD da União Africana, a *framework* define também objetivos específicos e critérios e padrões de análise do sucesso de suas atividades³⁶.

- Reconstrução socioeconômica e desenvolvimento

A reconstrução socioeconômica e desenvolvimento é um conceito extremamente abrangente e transversal da reconstrução pós-conflito. Uma vez que não se pode mais negar a interligação e interdependência existente entre a restauração da paz e o desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável, em especial, desempenha aqui um papel crucial. Em concordância com outros modelos de PCRD a União Africana considera o desenvolvimento sustentável como uma meta de longo prazo para todos os países pós-conflito que se encontram em fase de recuperação e reconstrução. Ela ainda define a reconstrução socioeconômica como um processo multidimensional que contribui para a melhoria das condições de vida, a ampliação da habilidade a responder às necessidades básicas como a saúde, a educação, a alimentação e a redução da pobreza.

- Governança política e transição

Para a restauração de uma governança política positiva a União Africana, ressalta a importância do exercício do poder e sua devolução do nível nacional para o nível local. Esta recomendação tem uma relevância particular nos processos de reconstrução em razão da proximidade necessária entre a autoridade pública e a população para o sucesso da PCRD. A UA observa ainda que o sucesso da PCRD dependa da governança política e recomenda promover uma boa governança democrática que é caracterizada pelos seguintes elementos: a participação política, a transparência, a responsabilização, a separação dos poderes, a criação de serviços públicos civis, o Estado de direito, uma supervisão civil independente em acordo com a Declaração sobre a Governança Política, Econômica e Empresarial de 2002.

³⁶ Os objetivos específicos, critérios e padrões de análise dos elementos indicativos são resumidos e listados no quadro três.

A governança política tem, para a União Africana, como foco as atividades ligadas à transformação da liderança e da sociedade graças a processos de desenvolvimento de uma visão coletiva nacional que oferece sistemas de governança do nível nacional até o nível das comunidades de base. Assim, a governança política no contexto pós-conflito deve promover a inclusão política e o pluralismo para uma construção bem sucedida da nação.

- Direitos humanos, justiça e reconciliação

A União Africana reconhece a extrema sensibilidade dessa questão, dado que marginalizações, discriminações e injustiças são catalizadores de conflitos. A *framework* define os direitos humanos em conformidade com os termos da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos assim como outros importantes instrumentos internacionais. A justiça, especificamente sua realização, é definida como uma aplicação justa das leis e a acesso igualitário para todos. Enfim, a reconciliação por sua vez é definida pela *framework* como um processo de cura das sociedades divididas nos níveis individual, comunitário e nacional.

Segundo a União Africana, uma das particularidades do contexto pós-conflito é a ausência do direito e o desequilíbrio no balanço de poderes, apresentando um risco para a segurança e o empobrecimento de uma parte importante da sociedade. A União Africana não se pronuncia a respeito de qual tipo de justiça e reconciliação pós-conflito ela preconiza, ela oferece a liberdade e responsabilidade aos Estados de escolher entre a justiça restaurativa e a justiça retributiva. A justiça restaurativa sendo um sistema que privilegia a reabilitação dos ofensores e sua reconciliação com as vítimas enquanto a justiça retributiva considera importante abordar a questão da responsabilidade dos ofensores com uma punição individual e proporcional a seus atos antes de iniciar o processo de reconciliação com as vítimas. Em outras palavras, a UA preferiu não opinar na discussão da reconciliação “com ou sem punição” que abordamos na seção relativa às variáveis do pilar social da PCRDR na literatura.

- Situação da mulher e gênero

Neste ponto é importante entender porque a União Africana escolheu reservar um pilar inteiro à condição da mulher. Primeiramente podemos observar que mesmo nas sociedades pacificadas e prósperas, as questões relativas à situação da mulher e o gênero constituem um importante desafio. No entanto, no contexto pós-conflito, essas questões apresentam um aspecto particularmente macabro por causa da relação singular das mulheres com o conflito.

Ainda que independentemente do gênero todas as vidas correm perigo durante os conflitos, as mulheres infelizmente são alvos privilegiados de alguns tipos de violência como estupros e escravidão sexual. No contexto africano, relatos do uso do estupro em massa como arma de guerra são ainda recentes na memória das populações. Assim, não se pode negligenciar a experiência e o trauma daqueles que vivenciam essas atrocidades, dos que foram obrigados a assisti-las sendo infligidas a membros de sua comunidade ou ainda obrigados a perpetrá-las.

A situação é ainda mais conturbadora nas sociedades tradicionais africanas onde a virgindade permanece uma virtude, frequentemente, exclusivamente exigida às mulheres. Nessas comunidades, mulheres que sofreram estupros perdem sua definitivamente sua dignidade e seu lugar na sociedade além dos danos físicos que podem levar à morte. Elas são abandonadas por seus parentes, porque “trouxeram” desonra, desgraça e vergonha à família. Situações similares acontecem também com as mulheres casadas repudiadas depois de estupros, pois por comparação análoga a atrocidade vivida por elas, é considerada como uma relação extraconjugal dando ao esposo a liberdade de se livrar das obrigações conjugais e as vezes parentais. Assim, a estrutura social se encontra totalmente destruída por ofensores que procuram a maneira mais horrível e chocante de cometer esses crimes e paralisar a vida das comunidades.

Abusos sexuais não são as únicas consequências do conflito para as mulheres. Devido ao fato que a maioria dos combatentes são homens - recrutados voluntariamente ou obrigados a combater -, no fim dos conflitos, especialmente nas pequenas comunidades, a estrutura da população muda sensivelmente e as mulheres constituem a maioria da população adulta. Conseqüentemente, estruturas familiares se encontram perturbadas e o único parente sobrevivente em vários casos é a mãe. Essa mulher além de cuidar dos próprios filhos por vezes deve também cuidar das jovens crianças de outros parentes que não sobreviveram ao conflito e isso em comunidades tradicionais que não são acostumadas à ideia de mulheres no papel de chefe de família, independentes e tomadoras de decisões. Dada essa realidade, as mulheres precisam ser consideradas uma parte ativa da reconstrução e beneficiar de um apoio apropriado às situações particulares que as afetam durante e depois os conflitos.

Por isso, a União Africana julgou importante ter um pilar inteiro de sua PCRD consagrado à situação da mulher e a questões de gênero. Neste pilar a UA aborda também a problemática das crianças soldados e seu recrutamento forçado pelas milícias, o trabalho forçado e o tráfico que atingem de maneira particular jovens crianças de sexo masculino.

3.2.2.3 Política de PCRD da União Africana: Desafios e Críticas

Para Coning, De Carvalho e Ahere (2016), a *framework* da União Africana se tornou uma das mais abrangentes entre todas as políticas globais de construção da paz atualmente disponíveis no âmbito das Organizações Internacionais. Especialmente devido ao seu caráter político e local que não só vai além de um processo programático mas também pelos esforços em juntar em um só documento estratégico questões ligadas à política, à segurança, ao Estado de direito, à governança, aos direitos humanos e ao desenvolvimento. Lucey (2015) por sua vez descreve a CAP - *Common African Positions* - apresentada pelos países africanos durante as agendas de trabalhos de 2015 para a elaboração e adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como uma afirmação da vinculação existente entre a paz, a segurança, o desenvolvimento e a estabilidade no continente africano.

Do ponto de vista estrutural, tanto Coning, De Carvalho e Ahere (2016) quanto Lucey (2015) observam que infelizmente a construção da *framework* é particularmente linear. Para Lucey (2015) um dos principais problemas dessa linearidade é o fato que muitas atividades da PCRD precisam ser realizadas ao mesmo tempo e por isso não podem ser planejadas em sequências. Já para Coning e al. (2016), a linearidade traz uma burocratização desfavorável à boa execução e coordenação das atividades da construção da paz. Lucey (2015) citando um relatório da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* de 2012 afirma que infelizmente as estruturas a serem criadas para auxiliar na implementação da PCRD, conforme previsto na *Framework* não estavam operacionalizadas no período de realização desta pesquisa, aproximadamente seis anos depois da adoção da *framework*.

O *Inter-departmental Task Force*, órgão que tem como principal tarefa a coordenação das atividades de PCRD da União Africana e o fomento da comunicação estratégica entre os diferentes outros órgãos envolvidos neste processo foi instituído somente em 2016. Para Coning et al (2016) o estabelecimento do *Inter-departmental Task Force* já teve um impacto considerável na coordenação das atividades, porém é necessário uma melhor sinergia, um planejamento integrado bem como uma estreita coordenação tanto no nível das políticas quanto no nível operacional. Neste sentido, os principais desafios da *framework* não são conceituais mas práticos e ligados a sua implementação.

Os pesquisadores supramencionados definem como dificuldades na implementação da PCRD da União Africana, primeiramente os desafios comuns a todos os processos globais de PCRD; a desconexão com a realidade das sociedades locais, a mobilização dos recursos e o foco em projetos de curto-prazo com impacto rápido, enquanto é de entendimento geral que a reconstrução pós-conflito é um processo de longo-prazo. São desafios ligados particularmente à *Framework* da União Africana, segundo Coning et al (2016), o “irrealismo” dos indicadores

de progresso, a mobilização de recursos dentro do continente, e, segundo Lucey (2015), o insuficiente envolvimento das organizações da sociedade civil assim como as dificuldades de coordenação das atividades entre os diferentes órgãos da União Africana. Neste último ponto, é discutida no âmbito das instituições africanas a possibilidade de ceder a execução da *framework*, para uma melhor implementação da PCRD, às Comunidades Econômicas Regionais (RECs), que têm uma experiência mais próximas aos conflitos, e como reforça Lucey (2015), possuem ainda uma avaliação mais especializada do contexto.

Em uma outra linha de frente, para resolver a questão da mobilização de recursos, a União Africana criou em 2012 a ASI ou Iniciativa para a Solidariedade Africana com a missão de promover a assistência mútua e a integração regional com o lema “*Africa helping Africa*” em português África ajudando África. Os pesquisadores observam que tal iniciativas apresentam a vantagem de ajudar países africanos a livrar-se da condicionalidade de alguns financiamentos da cooperação horizontal, especialmente com as instituições financeiras internacionais. No entanto, infelizmente atualmente a maioria das ações da PCRD dentro do continente africano ainda são financiadas por atores internacionais não-africanos.

Quadro 4- Critérios e Padrões dos processos de PCRD da União Africana

OBJETIVOS ESPECÍFICOS (PILARES)	CRITÉRIOS E PADRÕES
SEGURANÇA	Implementar no nível nacional os instrumentos africanos de política da segurança, particularmente a “Política Africana Comum Defesa e Segurança” e todas as medidas(?) adotadas para reforçar este documento que foram adotadas pela decisão do Conselho Executivo EX.CL/Dec.255 (VIII) de 2006 (1); mensurar corretamente e profissionalizar as forças de segurança (2); Entregar a supervisão do setor de segurança para autoridade civil (3); Engajar o setor de segurança na reconstrução do país (4); Ratificar e iniciar a implementação de todos os instrumentos africanos e internacionais relativos à paz e a segurança (5).
ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA E EMERGENCIAL	Proteção de toda a população contra ataques, assédios, abusos, explorações, discriminações e privações de direitos humanos (1); Serviços básicos adequados e apropriados entre os quais: comidas, água limpa, saúde básica, saneamento, educação e alojamento (2); Reunificação das famílias separadas (3); Mecanismos de recenseamento e identificação da população(4); Direito para população de retornar a seus locais de origem ou outras áreas de sua escolha no país (5); Assistência médica apropriada para trauma e terapia psicossocial, assistência e reparação legal para mulheres e outros grupos vulneráveis (6); A participação de grupos de mulheres, de organizações da sociedade civil e de representantes de outros grupos afetados pela reconstrução pós-conflito e os processos de paz (7); Restabelecimento de meios de subsistência razoáveis e empregos suficientemente pagos (8); Garantia de acesso à proteção e à assistência para as populações necessitadas (9); Maior sensibilização da população à prevenção contra o VIH/AIDS e outras doenças transmissíveis (10); Fortalecimento das capacidades das ONG humanitárias africanas e outras instituições relevantes africanas (11).
RECONSTRUÇÃO SOCIOECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO	Indicadores de desenvolvimento humano aperfeiçoados e avanço na realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – a entender como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável desde 2015 – e outros indicadores relativos ao desenvolvimento socioeconômico (1); crescimento econômico sustentável e aperfeiçoado, evidenciado por um ambiente socioeconômico estável, incluindo a estabilidade macroeconômica e o crescimento microeconômico, desemprego reduzido e inflação reduzida (2); aumento do acesso da população aos serviços sociais como alojamentos, saúde, água, educação e emprego (3); disciplina orçamental e fiscal na gestão dos recursos públicos (4); gestão sustentável do meio-ambiente e dos recursos naturais (5); ratificação, adesão, adaptação nacional e implementação de instrumentos africanos e internacionais relativos à luta contra a corrupção e à transparência, a gestão dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente (6).
GOVERNANÇA POLÍTICA E TRANSIÇÃO	Existência de oportunidades e mecanismos para aumentar a participação popular e o acesso aos processos de elaboração da constituição (1); descentralização do poder, da autoridade e dos recursos (2); separação de poder entre o executivo, o judiciário e o legislativo (3); aumento da transparência e da prestação de conta do governo e melhora da confiança pública nas estruturas de governança (4); existência de um ambiente propício para uma participação popular significativa em todos as formas e níveis de

	governança (5); existência de instituições que promovem a democracia (6), surgimento de organizações operacionais da sociedade civil nacional e o apoio das organizações de locais baseadas na comunidade (7); aumento do número de mulheres em cargos de decisão nas instituições públicas e no setor privado (8); eleições periódicas, competitivas, pacíficas, livres e justas (9); existência de mecanismos de gestão, prevenção e resolução de conflitos (10); existência de mídias efetivas e independentes protegidas por meio da constituição (11); ratificação, adesão, adaptação nacional e implementação de instrumentos africanos e internacionais relevantes para a democracia e a boa governança, e convenções relevantes relativas à erradicação da corrupção (12); coerência entre a constituição nacional e o Ato Constitutivo da União Africana (13).
DIREITOS HUMANOS, JUSTIÇA E RECONCILIAÇÃO	Igual proteção para todos perante as leis(1); existência e uso de um sistema judicial operante e mecanismos de reconciliação entre os diferentes setores da comunidade (2); Tolerância para além das divisões políticas, sociais, e culturais (3); instituições operacionais, devidamente apoiadas e efetivas para a proteção dos direitos humanos que providenciem uma supervisão e contribuam para a conscientização pública sobre os princípios dos direitos humanos e as obrigações internacionais do país em relação com os direitos humanos (4); global usufruto dos direitos no país (5); confiança pública no aparelho judiciário (6); Autonomia da justiça – conforme o mandato do judiciário e a disponibilidade dos recursos para suas operações (7); adesão, ratificação, domesticação e implementação de instrumentos internacionais garantindo o respeito aos direitos humanos a todos (direitos sociais, econômicos, civis, culturais e políticos) assim como o cumprimento das obrigações de estabelecer relatórios sobre direitos humanos (8).
SITUAÇÃO DA MULHER E GÊNERO	Existência de um quadro jurídico sensível à questão de gênero (1); a efetiva implementação de disposições constitucionais e leis que promovam e protejam os direitos das mulheres e meninas (2); participação plena e significativa das mulheres em todos os aspectos da vida pública particularmente na esfera da política e da economia (3); usufruto pleno de direitos por pessoas com deficiências (4); sistemas de segurança e de justiça sensíveis à violência baseada no gênero e em necessidades específicas das mulheres e meninas (5); aumentar o número de mulheres em cargos de decisão nas instituições públicas e no setor privado (6); ratificação, adesão, domesticação e implementação de relevantes instrumentos da União Africana para a proteção das mulheres e meninas, mas também de outros instrumentos internacionais tais como as convenções das Nações Unidas referentes às mulheres e crianças (7).

Fonte: Adaptado de UA PCRD (2016).

4 CASO DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO PÓS-CONFLITO NA ÁFRICA SUBSAARIANA: A REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA (RCA).

O objetivo deste capítulo é analisar as diferentes noções teóricas da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito em um caso prático. O continente africano hoje oferece à maioria desses casos devido à série de conflitos que aconteceram nos períodos antes e depois a onda de independências de 1960, pois, como afirmou o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas no seu sétimo relatório em 2008; dois terços dos países da região subsaariana enfrentaram guerras civis logo depois de suas independências e durante os 25 subsequentes anos pós-independência. A importância de estudos sobre a reconstrução pós-conflito no continente africano é ainda sublinhada por um estudo realizado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, em 2007, que mostra que um terço da população do continente africano está diretamente afetada pelos processos da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito.

4.1 Dados Gerais do Estudo de Caso

Para fazer uma ponte entre a teoria e a prática, este estudo terá como foco um país em que a reconstrução pós-conflito foi desenvolvida por meio das *frameworks* ou *policy models* estudadas no capítulo precedente. Identificamos três países que são objeto de atenção da Organização das Nações Unidas e da União Africana simultaneamente, sendo eles: o Burundi, a Libéria e a República Centro-Africana. Entre esses três países, a República Centro-Africana chama particularmente a nossa atenção devido à atualidade do conflito (última guerra civil 2012 - 2014), à presença da ONU e da UA no seu território e ao interesse demonstrado por outros atores internacionais como a União Europeia, o Banco Mundial, a Cooperação alemã e o Governo francês entre outros na resolução deste conflito. O caso da RCA é ainda de grande interesse devido aos esforços do próprio país para a reconstrução nacional que levou às primeiras eleições democráticas em 2016 depois de décadas enlaçado em conflitos dos mais violentos e tumultuosos.

Não tão somente pelos motivos supramencionados, mas ainda porque em nas diferentes pesquisas que realizamos a República Centro-Africana apresentou a particularidade de ser o país onde o processo de reconstrução pós-conflito da União Africana nos pareceu o mais avançado, que decidimos focar o nosso estudo de caso sobre a RCA. Assim, a pesquisa a ser apresentada aqui buscar ser a mais completa, profunda e extensa possível através da

apresentação das atividades e dos instrumentos de reconstrução pós-conflito desenvolvidos pela União Africana, a Organização das Nações Unidas e o Governo Centro-Africano. O estudo analisará principalmente as ações do período 2011 a 2016 marcado em termo de eventos nacionais pela eleição contestada do Presidente François Bozisé de 2011, o início da guerra civil entre os grupos rebeldes muçulmanos e cristãos ex-Séléka e Anti-Balaka de 2012 a 2014, a implementação do governo de transição de 2014 com Catherine Samba-Panza como primeira mulher presidente da RCA e enfim as eleições de 2016 que permitiram a Faustin-Archange Touadéra, o atual presidente da República Centro-Africana, aceder democraticamente ao poder.

4.1.2 Apresentação da República Centro-Africana

Como seu nome indica, a República Centro-Africana está situada na parte central do continente africano e compartilha suas fronteiras com seis outros países: o Chade, o Sudão, o Sudão do Sul, a República Democrática do Congo, a República do Congo e o Camarões³⁷. A República Centro-Africana ou RCA, tem uma superfície de 623 mil km² e é dividida em 17 prefeituras. A Cidade de Bangui é a capital política do país enquanto as cidades de Nana-Grébizi e Sangha-Mbaéré constituem o pulmão econômico do país. A RCA possui importantes depósitos de minerais e outros recursos naturais como o Urânio, o Petróleo, o Ouro, os Diamantes, o Cobalto etc. A RCA onde se encontra exclusivamente alguns tipos de diamantes tira aproximadamente 56% do rendimento de suas exportações da venda de pedras brutas. O país ainda possui uma terra propícia à agricultura, devido à quantidade importante de rios que o atravessam, o que permite a produção de café, algodão, palmeiras, mandioca, amendoim, milho e outros produtos alimentares³⁸.

Com um PIB de US\$2,03 Bilhões e um PIB per capita de 398 USD em 2017, o crescimento do país foi estimado a 4,5% em 2016 com previsão de crescimento de 4,75 em 2017 e 5% em 2018 segundo o Banco Mundial, cenário contrário ao balanço negativo de -36% do PIB de 2013, depois do início da última guerra civil, seguido por um crescimento de 1% em 2014 e 4,8% em 2016 conforme reportado pelo FMI. O PIB da RCA é essencialmente constituído pelos recursos da agricultura 58% e os recursos do setor de serviços 29,8%; as indústrias de extração e transformação fornecem apenas 12% do PIB. Em 2017, a dívida pública do país representava aproximadamente 51,8% do PIB do país. A RCA utiliza como moeda o

³⁷Ver mapa em anexo.

³⁸ Para apresentação da RCA, ver: France Diplomatie. **Présentation de la République centrafricaine**. Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/republique-centrafricaine/presentation-de-la-republique-centrafricaine/>. Acesso em 16 ago. 2018.

'Franc CFA'³⁹, que é uma moeda comum à maioria dos países da África subsaariana colonizados pela França. Em 2009, a RCA foi considerada pelo Banco Mundial como o pior país para investir e montar um negócio, ocupando a posição de 183º de um total de 183 países que compõem esse indicador⁴⁰.

A República Centro-Africana conta com uma população de 5.1 milhões de habitantes aproximadamente quatro vezes a sua população em 1960 depois da independência do país. A RCA é ainda constituída de vários grupos étnicos dos quais os mais importantes em termo de população são os Gbaya (33% em 2004), os Banda (27% em 2004), os Mandjia (13% em 2004), os Sara (10% em 2004) e os Mboum (7% em 2004). O País tem como línguas oficiais o francês e o Sango uma língua originária da região do Rio Ubangi atualmente falada por 90% da população como língua franca. RCA é dividida em três grupos religiosos, os cristãos que representam 80% da população dos quais 51% são protestantes ou independentes e 29% católicos romanos, os muçulmanos representam 10% da população e os Animistas os outros 10%⁴¹.

A crise sócio-demográfica da RCA em números se apresenta da seguinte maneira: uma expectativa de vida de 52,9 anos e uma taxa de crescimento demográfico de 19,9 por mil segundo o INED⁴². Em 2016, o Índice de Desenvolvimento Humano do país ocupava a 188ª posição sobre 188 segundo o PNUD, enquanto em 2013 o país ocupava o 159º lugar. Segundo a Unicef, a taxa de alfabetização do país para as pessoas entre 15 a 49 anos no período 2008 – 2012 era de 56,6%. Ainda segundo o Banco Mundial, em 2017, mais de 76% da população do país vivia na extrema pobreza, somente 55% das infraestruturas de saúde do país estavam funcionando, e somente 25% dessas infraestruturas tinham acesso à eletricidade e 2% à água potável. Ainda, somente 1,2 milhões de centro-africanos se deslocaram por causa dos conflitos, com mais de 467 mil refugiados no Chade, no Camarões e nos dois Congo.

4.1.3 A República Centro-Africana: uma história marcada por conflitos⁴³

39 O Franc CFA que até 1958 significava Franc das Colônias Francesas da África, depois das independências de 1960 significa Franc da Comunidade Financeira Africana, porém continua garantido pelo Tesouro Francês.

40 France Diplomatie. **Présentation de la République centrafricaine**. Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/republique-centrafricaine/presentation-de-la-republique-centrafricaine/>. Acesso em 16 ago. 2018.; World Bank. **The World Bank in Central African Republic**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/centralafricanrepublic/overview#1>. Acesso em 16 ago. 2018.

41 France Diplomatie. **Présentation de la République centrafricaine**. Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/republique-centrafricaine/presentation-de-la-republique-centrafricaine/>. Acesso em 16 ago. 2018.

42 Institut National d'Études Démographiques. **Home**. Disponível em: <https://www.ined.fr/en/>. Acesso em 16 de ago. 2018.

43 Para esta secção do trabalho daremos uma visão geral dos principais acontecimentos entre 1960 e 2016. Para este fim exploramos particularmente relatos de principais jornais de informações e de enciclopédias como: Radio

Nesta parte exploraremos especialmente os conflitos que aconteceram na República Centro-Africana depois de sua independência da França em agosto de 1960:

Os desafios políticos da RCA pós-independência começam com a aparição de um partido-estado em 1962 durante a presidência de David Dacko o sobrinho de Boganda uma figura emblemática da independência centro-africana. Em 1964, Dacko se apresenta como único candidato e é reconduzido à presidência para apenas ser vítima de um golpe militar em 1965 pelo Coronel Jean-Bédél Bokassa, que em 1974 estabeleceu o Império Centro-Africano e se autoproclamou Imperador Bokassa 1º. Em 1979, o ex-presidente Dacko com o apoio do governo francês recuperou o poder e restaurou a República. Dois anos depois, em 1981, Dacko sofreu um segundo golpe militar pelo Geral Kolingba que dirigiu o país sem constituição e com uma junta militar até 1986 quando foi votada por referendun a nova constituição.

Depois da organização de eleições ‘democráticas’ devido a uma forte pressão internacional em 1993, Ange-Félix Patassé se tornou o novo presidente do país e permaneceu no poder até 2003. A presidência de Patassé foi marcada por eliminações, conflitos étnicos e um golpe militar mal sucedido em 2001. Para conseguir que o apoiasse e impedir a tentativa de golpe, Ange-Félix Patassé solicitou as forças líbias e se aliou ao antigo chefe de milícia congolês (RDC) Jean-Pierre Mbemba condenado em 2016a 18 anos de prisão⁴⁴ pelo Tribunal Penal Internacional (TPI), por violações e mortes brutais perpetradas por suas tropas durante o conflito. O retorno de Patassé ao poder foi seguido pela perseguição e assassinatos de seus oponentes, assim como o homicídio de presumidos rebeldes. Em 2003, aproveitando a ausência do presidente Patassé do país, o General François Bozizé exilado desde a tentativa golpe de 2001, atacou o país e tomou o poder. Bozizé primeiramente suspendeu a constituição e em seguida criou um novo governo no qual atribuiu funções à maioria dos oponentes ao regime Patassé.

Em 2004, enquanto François Bozizé ainda tentava organizar um governo de transição, estabelecer uma nova constituição e organizar eleições, vários grupos rebeldes se coalizaram

France Internacional.**Home**.Disponível em: <http://www.rfi.fr/pays/republique-centrafricaine-chronologie-dates-carte-geographie-demographie-economie-chiffres>. Acesso em 16 de ago. 2018;Foreign Policy.**Home**. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2015/10/28/one-day-we-will-start-a-big-war-central-african-republic-un-violence/>. Acesso em 16 de ago. 2018;BBC-World. **Central African Republic profile –Timeline**.Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-africa-13150044>. Acesso em 16 de ago. 2018; The Washington Post.**Home**. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/05/31/theres-a-new-battle-for-influence-in-central-africa-and-russia-appears-to-be-winning/?noredirect=on&utm_term=.7de2b3af5999. Acesso em 16 de ago. 2018; World Bank. **Where we work**.Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/centralafricanrepublic/overview#1>. Acesso em 16 de ago. 2018.

⁴⁴ Durante a redação deste trabalho em junho de 2018 o caso Mbemba foi revisitado em recurso foi deferida a liberação do acusado.

sob a bandeira da União das Forças Democráticas para a Unidade e começaram uma nova guerra civil que durou oficialmente até 2007. Porém, foi somente em 2012 que o último maior grupo armado, a Convenção dos Patriotas para a Justiça e a Paz assinou um acordo de paz com o governo. No período 2008 – 2012, os membros deste grupo juntamente com alguns membros da União das Forças Democráticas para a Unidade continuaram as hostilidades para o controle das zonas de produção de diamante, especialmente na região de Bria situada no centro-leste do país. Durante este conflito, especialmente no período mais intenso de 2004 a 2007, foram reportadas graves violações de direitos humanos contra a população civil; massacres, incêndios e pilhagens que resultaram em uma importante onda de refugiados centro-africanos nos países vizinhos.

Enquanto durou o conflito, François Bozizé continuou como presidente, organizou e ganhou as eleições de 2006 e de 2011. Essa última vitória foi ativamente contestada e em novembro de 2012, um novo grupo rebelde chamado a Séléka - associação ou coalizão em Sango – e pegou as armas contra o presidente Bozizé. A maioria dos rebeldes que se juntaram a essa força são membros de grupos que participaram do conflito de 2004 a 2007 e que então alegaram que Bozizé não tinha respeitado as disposições dos acordos de paz assinados nesta época. Em janeiro de 2013 uma solução foi proposta para uma divisão de poder entre a Séléka e o governo Bozizé, mas o acordo não dura muito tempo, pois já em março do mesmo ano Séléka retornou à luta armada e François Bozizé foi levado a sair do país, enquanto Michel Djotodia, líder da Séléka, assumia a presidência do país. Devido a essas instabilidades, o primeiro ministro Nicolas Tiangaye solicitou a intervenção das forças de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas.

A Séléka que é um grupo majoritariamente composto de rebeldes muçulmanos permitiu a seu líder Michel Djotodia ser o primeiro presidente muçulmano da RCA. Em setembro de 2013, o grupo foi desmantelado por ele mesmo, Djotodia. Infelizmente, essa decisão vai levar a resistências e à formação da ex-Séléka, constituída por antigos integrantes da Séléka. Este “novo” grupo vai entrar em um conflito violento com outro grupo rebelde chamado Anti-Balaka, esse constituído majoritariamente de rebeldes cristãos e de alguns animistas. Em janeiro de 2014, Michel Djotodia renunciou e Catherine Samba-Panza assumiu a presidência do governo de transição como primeira mulher presidente da RCA. Durante o ano 2014, o conflito entre ex-Séléka e Anti-Balaka vai se estender em um conflito de caráter sectário e fazer muitas vítimas civis e particularmente causar um movimento importante de segregação entre os muçulmanos (no norte e este) dos cristãos (no sul e oeste). Violências apareceram também entre os grupos sedentários de agricultores e os grupos nômades de criadores de gados. Em um

relatório sobre a situação da RCA, o *International Crisis Group* (2014) definiu a situação do país como pior que um estado falido.

Com uma importante intervenção e pressão internacional, um acordo de cessar-fogo foi eventualmente assinado entre os rebeldes da Séléka e os Anti-Balaka em julho de 2014. Um pouco mais que um quinto da população do país foi deslocada e 99% dos muçulmanos da capital Bangui se refugiaram na parte nordeste do país onde posteriormente em 2015 a ex-Séléka proclamou a República independente de Logone. Não obstante o acordo de 2014, que permitiu em certa medida conter as hostilidades, os grupos rebeldes não foram totalmente desmantelados e permaneceram principalmente nas zonas mineiras onde eles se confrontam o governo pelo o controle das minas. Diversos acordos de paz e de cessar-fogo foram negociados e continuam de ser estruturados. Em 2015, uma nova constituição foi estabelecida por referendun e permitiu em 2016 a organização das primeiras eleições democráticas da República Centro-Africana e Faustin-Archange Touadéra foi eleito presidente do país.

É importante mencionar, que fora os conflitos mencionados acima, a RCA sofreu com os ataques de outros grupos armados que atuam internamente como o 3R⁴⁵ um grupo que se autoproclamou protetor dos muçulmanos especialmente do grupo étnico Fulani, mas também com as atividades de grupos transnacionais que aproveitam a porosidade das fronteiras e a instabilidade na região como o LRA⁴⁶, um importante grupo rebelde que atua na República Democrática do Congo, no Sudão do Sul, na Uganda e na República Centro Africana.

Podemos observar que a história da RCA é marcada por diversos conflitos e praticamente nenhum período de paz positiva. E para conseguir manter-se como Estado e resistir a todas essas ameaças, o país teve que solicitar várias vezes o apoio de seus parceiros internacionais. Assim, desde a independência do país, a França participou de aproximadamente seis missões de restauração da paz no país, a última, Operação Sangaris, de outubro de 2013 a outubro de 2016 foi considerada como um sucesso pelo governo francês porém controversa por causa da situação securitária ainda instável em algumas zonas. Desde o início da guerra civil de 2012, o país recebeu entre outras intervenções internacionais, as tropas da União Europeia EUFOR-CAR e por meio da intervenção da Força Multinacional dos Estados da África Central (FOMAC) países como o Gabão, o Camarões, a Guiné Equatorial, o Congo-RC, o Chade criaram a Missão de Consolidação da Paz na República Centro-Africana (MICOPAX). O país recebeu também o apoio das tropas da África do Sul, seu aliado militar de longa data. No entanto, duas organizações internacionais, a ONU e a União Africana, tiveram um papel

45 Return, Reclamation, Rehabilitation.

46 Lord's Resistance Army.

importante na restauração e na consolidação da paz em RCA tendo em vista a reconstrução e o desenvolvimento do país.

4.2 Processos e Esforços para a Reconstrução da República Centro-Africana

A Organização das Nações Unidas e a União Africana- UA se envolveram particularmente na restauração da paz na República Centro-Africana. Em 2013, a UA criou a Missão Internacional de Apoio à República Centro-Africana liderada pelos Africanos (MISCA) que substituiu a MICOPAX dos países da África Central. Em setembro de 2014, por meio da Resolução 2149 a MISCA cedeu o seu mandato à ONU que criou a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA). O objetivo principal dessa missão é garantir a proteção dos civis, e suas tarefas iniciais incluem o apoio ao processo de transição, a facilitação da assistência humanitária, a promoção e a proteção dos direitos humanos, o apoio para a justiça e o estabelecimento de um Estado de direito; o apoio aos processos de desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriamento⁴⁷.

4.2.1 A União Africana e a Reconstrução Pós-conflito da RCA

A agenda de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito da União Africana se encontra principalmente resumida na sua política adotada em 2006 em formato de uma *framework* para a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito que visa melhorar a prontidão, a efetividade e a coordenação das atividades dos países em situação pós-conflito em adequação com a visão africana de renovação e crescimento.

4.2.1.1 Primeiros Passos da União Africana em RCA

Como mencionamos anteriormente, a história da República Centro-Africana é marcada por diversos conflitos, no entanto o país se beneficiou do apoio e da assistência de diversos parceiros internacionais em vários momentos. Porém, a União Africana que foi fundada em 2002 como sucessora da Organização da Unidade Africana e que conta em seus objetivos a

47 UNITED NATIONS PEACEKEEPING. **MINUSCA Fact Sheet**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>, Acesso em jun. 2018.

promoção da paz, da segurança e da estabilidade no continente, chegou para a restauração da paz em RCA somente em 2013.

A intervenção da UA como observam De Carvalho e Lucey (2016) foi estabelecida para substituir a operação MICOPAX da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), presente em República Centro-Africana desde 2008. A CEEAC enfrentava sérias dificuldades na coordenação de sua ação e no comando de sua força multinacional. A União Africana criou neste contexto a MISCA que tinha como missão consolidar o comando das forças africanas e apoiar o processo de restauração da paz. De fato, a primeira intervenção da UA foi de caráter militar e securitário devido à intensidade dos confrontos em 2013, um ano depois o início da guerra civil da Séléka e alguns meses somente desde o começo dos confrontos entre ex-Séléka e Anti-Balaka que se resultaram em uma quantidade importante de deslocados internos na população civil.

É importante ressaltar que a MISCA da União Africana, que tinha a responsabilidade de cuidar da restauração da paz pela segurança, um dos seis pilares da *framework* da PCRD, infelizmente não conseguiu se autogerir e coordenar suas forças. Para a viabilização de sua operação como mencionam De Carvalho e Lucey (2016) a UA infelizmente não tinha arrecadado os fundos necessários para financiar suas atividades e do ponto de vista logístico e estratégico, a organização teve que se apoiar em outros atores internacionais como a França que estava realizando paralelamente a sua intervenção militar Sangaris.

Devido às dificuldades supramencionadas, em setembro de 2014 a União Africana passou o comando de sua força militar à ONU que criou a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA). Uma vez que ações militares relativas à restauração da paz foram excluídas do escopo da agenda da UA em República Centro-Africana, a UA transferiu seu pessoal militar para a ONU e transformou em outubro de 2014 a MISCA em MISAC ou Missão da União Africana para a República Centro-Africana e a África Central. As operações da MISCA estritamente falando não entravam na categoria da reconstrução pós-conflito como construção da paz mas sim pertenciam ao campo da resolução dos conflitos mais ligado à restauração da paz uma vez que a MISCA era principalmente uma missão de intervenção militar.

4.2.1.2 Atividades da União Africana para Reconstrução Pós-conflito da RCA

A criação da MISAC foi percebida como a oportunidade para a União Africana de enfim colocar em aplicação a sua *framework* e afirmar a liderança Africana nos processos de PCRD dentro do continente. Antes de aprofundar as análises sobre as atividades realizadas pela MISAC é necessário fazer duas observações quanto à sua estrutura. Primeiramente ao contrário da MISCA, a MISAC é essencialmente constituída de um pessoal civil e isso marca definitivamente a diferença que a UA planejou na atribuição de responsabilidade das duas estruturas. Em segundo, como seu nome indica, a MISAC, Missão da União Africana para a República Centro-Africana e a África Central, não é apenas responsável para supervisionar os processos de reconstrução pós-conflito na RCA, a missão teve seu campo de atuação estendido a toda a região central do continente.

Lotze e Pietz (2015) em uma pesquisa sobre a cooperação trilateral entre a ONU, a União Africana e a União Europeia, realizada para o Centro Internacional de Operações da Paz alemão, definem a MISAC como uma missão política da União Africana mandatada a oferecer seu apoio à República Centro Africana e aos outros países da região central do continente africano para o desenvolvimento de processos políticos. A primeira vista, este mandato da MISAC corresponde à visão da União Africana sobre a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito, pois para a UA, a PCRD é primeiramente política antes de ser um processo técnico. No entanto, com um olhar mais persistente isso pode também significar que a MISCA tem uma competência limitada e está habilitada somente a endereçar as questões políticas que na própria *framework* de reconstrução pós-conflito da União Africana constitui somente um dos seis pilares deste processo. É neste sentido que tentamos retrair algumas das principais ações da União Africana para a República Centro-Africana deste a criação da MISAC.

Vale ressaltar antes de tudo, que a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito sendo um conjunto de processos de longo prazo, mesmo quatro anos depois a criação da MISAC, não estaremos procurando resultados finais da implementação de suas ações, porém, atividades e planos diretores que podem ajudar medir o nível de engajamento da União Africana para a PCRD na República Centro-Africana e a aplicação das recomendações da *framework* de 2006. Assim, apresentamos as principais realizações da União Africana, entre outras ações, os encontros e oficinas de trabalho seguintes:

- Oficina sobre a Reconstrução e o Desenvolvimento Pós-conflito da RCA

Este encontro de trabalho foi organizado pela União Africana durante o período de transição entre a MISCA e a MISAC, em setembro de 2014 e tinha como objetivo abordar as questões ligadas à “situação do processo eleitoral, a reconciliação nacional, a elaboração de uma nova constituição, a justiça e os direitos humanos, as crises humanitárias, a reforma do setor público, o papel das comunidades econômicas regionais e das organizações regionais” (DIA, 2014) As questões definidas como centrais para este encontro contemplam de maneira global os pilares de PCRDR da *framework* da União Africana, o que possivelmente gerou a expectativa que a MISAC retomaria essas questões. É necessário notar que este encontro foi o primeiro organizado pela União Africana para tratar dos processos de PCRDR específicos a um país.

- Fórum sobre a Reconciliação Nacional de Bangui

O fórum de Bangui foi uma iniciativa do governo de transição da República Centro-africana que aconteceu em maio de 2015 e é considerado como o maior sucesso da reconstrução pós-conflito em RCA até então. A União Africana teve um papel importante incentivando e possibilitando a participação de vários atores políticos e grupos armados às mesas de discussões desse fórum. Mais detalhes sobre o fórum serão proporcionados na secção relativas às ações do governo centro-africano para a reconstrução.

- Workshop sobre o Desarmamento, a Desmobilização e a Reintegração (DDR) e a Reforma do Sector de Segurança (SSR).

Este Workshop organizado em agosto de 2016 tinha como objetivo, segundo a União Africana, sensibilizar os altos funcionários e importantes atores centro-africanos sobre o desarmamento, a desmobilização e a reintegração (DDR) e a Reforma do Sector de Segurança (SSR) a fim de ajudar o governo da República Centro-Africana na construção das capacidades em vista da preparação para a implementação de novos processos necessários para a construção da paz e um desenvolvimento socioeconômico sustentável. A União Africana apresenta ainda este encontro de trabalho como uma oportunidade de parceria e de compartilhamento de experiências entre os diferentes países africanos dispostos a apoiar a RCA neste processo. O resultado deste encontro deveria permitir, segundo a União Africana, ao governo centro-africano de identificar as prioridades no planejamento de suas atividades de DDR e SSR.

- Conferência de Solidariedade da União Africana Para a República Centro Africana

Essa conferência aconteceu em fevereiro de 2017 sob os auspícios da Iniciativa de Solidariedade Africana (ASI) com o objetivo de mobilizar iniciativas de apoio dentro da África, para a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito, bem como os esforços de construção da paz na RCA. A conferência visava ainda providenciar uma oportunidade para o Governo da RCA, em colaboração com a Comissão da União Africana, de apresentar o seu Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz, para curto, médio e longo prazo; estabilização e desenvolvimento da RCA. A UA definiu quatro resultados esperados para este encontro⁴⁸: arrecadar contribuições financeiras para apoiar a reconstrução pós-conflito na RCA, em conformidade com as prioridades do Governo ; incentivar as formas não financeiras de apoio, tais como partilha de perícia, e de *know-how*, conhecimentos e abordagens aprovadas para lidar com problemas específicos ; conseguir compromissos para contribuir na capacitação através da concessão de instalações, meios para formação, intercâmbio de pessoal, modalidades de assistência técnica e mecanismos semelhantes ; promover outro tipo de compromissos e ofertas em espécie para apoiar o esforço da PCRD na RCA, com base nas suas prioridades e necessidades .

- Iniciativa para a Paz e a Reconciliação na República Centro-Africana

Será tratado nesta seção de uma série de encontros organizados pela União Africana em 2017 para definir o seu plano de ação no processo de reconstrução pós-conflito na RCA. O primeiro encontro aconteceu em julho de 2017 e foi denominado Primeira Reunião dos Facilitadores. Este primeiro encontro resultou na assinatura e adoção do roteiro⁴⁹ africano para a paz e a reconciliação na República Centro-Africana. São considerados facilitadores dessa iniciativa, a União Africana, a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), a Conferência Internacional Sobre a Região dos Grandes Lagos (CIRGL) como organizações internacionais e a Angola, o Chade, a República do Congo e o Gabão como países

48AFRICAN UNION (2017). **Nota Conceptual: Conferência De Solidariedade Da União Africana Para A República Centro Africana**. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/portuguese-version-concept-note-asi-solidarity-conference-february-2017.pdf>. Acesso 11 em jun. de 2018.

49RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE. **Feuille de route africaine de paix et de réconciliation en République centrafricaine**. Disponível em : <http://rjdh.org/wp-content/uploads/2017/07/FEUILLE-DE-ROUTE-POUR-LA-PAIX-ET-LA-RECONCILIATION-EN-RCA.pdf>. Acesso em 11 jun. de 2018.

intervenientes representados por seus ministros de relações exteriores, cooperação e/ou segurança públicas.

O segundo encontro dessa iniciativa aconteceu em setembro de 2017 no formato de um “Painel dos Facilitadores” que tinha como objetivo pensar em soluções para “contribuir para o sucesso da iniciativa para a paz e a reconciliação na República Centro-Africana e contribuir no restabelecimento da paz durável em RCA na inclusão, reconciliação e coesão nacional conforme o direito, a justiça e valores africanos pertinentes.” (LEBATT, 2017, s.p., tradução nossa⁵⁰). Neste encontro foi reafirmado a missão do painel dos facilitadores que além de organizar e administrar as reuniões de trabalho entre os diferentes atores da reconstrução da RCA deverá: promover o diálogo e o consenso entre as partes centro-africanas, zelar para o respeito dos princípios diretores do roteiro adotado em julho de 2017 e comunicar sobre os avanços dos diálogos com a sociedade civil centro-africana, os outros atores internacionais e as mídias.

4.2.1.3 Produto das Atividades da União Africana na Reconstrução Pós-conflito da RCA:

De todas as atividades desenvolvidas e todos os documentos adotados para a implementação da PCRD na República Centro-Africano, o Roteiro Africano para a Paz e a Reconciliação em República Centro-Africana assinado no dia 17 de julho de 2017 é o documento que se destaca como resultado de uma iniciativa intrinsecamente africana:

- Apresentação do Roteiro Africano para a Paz e a Reconciliação na RCA

O Roteiro Africano para a Paz e a Reconciliação na República Centro-Africana é o documento elaborado e assinado após o primeiro encontro dos facilitadores da iniciativa para a paz e a reconciliação na República Centro-Africana. Este documento de 11 páginas constitui um guia geral de ações para a construção da paz e a reconciliação em RCA. A União Africana teve um papel central tanto na definição dos atores intervenientes neste roteiro quanto na determinação estratégica da estrutura deste instrumento. No entanto, vale ressaltar que a existência desse documento se deve inicialmente a uma solicitação do governo da República Centro-Africana que pediu um maior acompanhamento da UA no seu processo nacional de

⁵⁰Texto original: “Ouvrer pour le succès de cette Initiative en vue de contribuer au rétablissement de la paix durable en RCA dans l’inclusion, la réconciliation et la cohésion nationale, et ce conformément au droit, à la justice et aux valeurs africaines pertinentes.”

construção da paz e de reconstrução pós-conflito, principalmente pela facilitação de assinatura de acordos de paz e/ou cessar fogo com os grupos armados ainda operacionais nas regiões recuadas do país.

O Roteiro Africano para a Paz e a Reconciliação em República Centro-Africana foi assim estabelecido para ser o documento central a ser executado para a promoção da reconstrução da RCA e foi colocado sob o controle e a supervisão do Grupo Internacional de Suporte à República Centro-Africana (GIS-RCA) que reúne a União Africana, a CEEAC, a CIRGL, a Angola, o Chade, a República do Congo e o Gabão com o objetivo de acompanhar os esforços para a estabilização e a reconstrução da RCA. O Roteiro africano conta com seis princípios diretores que visam “favorecer o clima pacífico necessário ao sucesso do diálogo” (*Feuille de Route*, p. 6, tradução nossa)⁵¹ para a reconstrução da RCA. São princípios diretores do roteiro africano de 2017:

1. O respeito da Constituição Centro-africana constituída no dia 30 de março de 2016, e das instituições democráticas do país;
2. O engajamento para a promoção do diálogo construtivo, da boa-fé e do espírito de compromisso destacando o interesse nacional a cima de toda outra consideração, o respeito da unidade e da integridade territorial da RCA;
3. O engajamento para garantir o sucesso do diálogo estruturado com os grupos armados através a implementação das conclusões do Fórum de Bangui e do acordo sobre os princípios da DDRR/RN/RSS⁵² e integração nos corpos em uniformes;
4. O reconhecimento que a violência, o uso da força, e de armas não constituem uma solução aos desafios da RCA e conseqüentemente privilegiar a resolução pacífica das reivindicações de qualquer natureza;
5. O reconhecimento da presunção de inocência de todo indivíduo suspeito de ter cometido crimes graves enquanto ainda não foi julgado culpável pelas jurisdições competentes;
6. O engajamento do Estado centro-africano para garantir a proteção de todo indivíduo autorizado por uma das partes a participar do processo de paz nas diferentes estruturas implementadas a fim de facilitar a serenidade dos trabalhos;
7. O reconhecimento que a impunidade nunca constituiu uma solução durável para as crises recorrentes em RCA e o engajamento a respeitar a luta contra as graves violações

51Texto Original: En vue de favoriser un climat apaisé pour la conduite pour la conduite réussie du processus de dialogue[...].

52Sigla em francês para Desmobilização, Desmilitarização, Reintegração e Repatriamento/Reconciliação Nacional/Reforma do Sistema de Segurança.

dos direitos humanos e do direito humanitário internacional e da análise de todas as opções pertinentes entre outras aquelas tiradas do complexo conceitual da justiça de transição.

Observamos que os princípios diretores do roteiro africano apresentam um duplo caráter de interdependência e autonomia, no entanto é também possível classificá-los em três grupos temáticos: os princípios relativos às questões político-administrativas (1 – 2), os princípios relativos à segurança e resolução dos conflitos (3 – 4) e os princípios relativos à justiça e o respeito dos direitos fundamentais (5 – 6 – 7). Os princípios diretores do roteiro africano reforçam também algumas noções importantes da prática das relações internacionais e do direito internacional colocando-os em diálogo com os fundamentos da harmonia nacional. Assim, por exemplo, pela definição do respeito da constituição como primeiro princípio diretor do roteiro africano, a União Africana não apenas enfatiza a necessidade para a RCA de alinhar-se internamente a este grande desafio através do estabelecimento de um Estado de direito, ela afirma também o respeito pelos atores internacionais das instituições nacionais e garante a não ingerência em assuntos internos da RCA que não relevem do campo da PCRD pelo princípio do respeito da ordem constitucional e das instituições democráticas.

A União Africana reconhece ainda a RCA como um Estado-nação que precisa ser mantido em sua integralidade pelo respeito de suas fronteiras por meio de um diálogo construtivo. Por este princípio, os atores internacionais ligados pelo roteiro descartam toda possibilidade de reconhecimento de território autoproclamado oriundo de tentativas de secessões como foi o caso da República de Logone autoproclamada pelos rebeldes da ex-Séléka em 2015. Tal princípio tem como finalidade impedir a balcanização ou divisão do território centro-africano para a criação de novas entidades político-administrativas independentes.

No âmbito da segurança e da resolução de conflito, o roteiro promove a unificação das forças armadas pela promoção dos processos de Desmobilização, Desmilitarização, Reintegração e Repatriamento (DDRR) mas também de Reconciliação Nacional e de Reforma do Sistema de Segurança que visam reestabelecer ao Estado o seu monopólio do uso da força em todo o território nacional. Vale ressaltar aqui a importância do caráter voluntário dado à integração dos antigos membros de grupos armados nas forças nacionais, pois desta maneira os ex-combatentes que não desejam mais portar as armas podem orientar-se para a vida civil. Essa decisão destaca-se mais ainda em um contexto no qual crianças-soldados ao longo dos anos se tornaram maiores de idade dentro dos grupos armados puderam optar por um novo rumo em suas vidas.

No eixo da segurança, o Roteiro Africano para a Paz e a Reconciliação em República Centro-Africana afirma ainda a promoção de mecanismos de resolução pacífica dos conflitos de acordo com os princípios internacionais para o controle do uso da força com o propósito não somente de limitar o uso de armamentos por grupos independentes e incentivar a escolha da opção política mas também de impedir a internacionalização de conflitos internos e ameaças em uma região caracterizada pela porosidade das fronteiras. A questão da justiça, por sua vez, é particularmente ligada ao respeito dos direitos humanos. Porém como vimos nos capítulos precedentes, existem discussões quanto ao futuro reservado aos ex-combatentes que pode se traduzir pela preferência entre a justiça retributiva e a justiça restaurativa, uma vez previamente considerado que a Justiça e a reconciliação não são categorias de exclusão mútua.

No roteiro africano, a fim de garantir o respeito dos direitos fundamentais de todos os indivíduos mas também de diminuir os riscos inerentes à dita justiça popular e da extensão da denominação de inimigo ou ofensor a um grupo social inteiro, tem-se que, a presunção de inocência até decisão pelas jurisdições competentes constitui o primeiro direito concedido a todo indivíduo suspeito de ter cometido crimes graves. No entanto, o roteiro africano não poupa seus esforços para que a presunção de inocência concedida a suspeitos não interfira com a necessidade de reestabelecer a justiça e eliminar a impunidade. O roteiro africano opta assim para a punição proporcional dos culpados como solução durável para apoiar a luta contra as graves violações dos direitos humanos e do direito humanitário internacional.

Enfim, no âmbito da justiça e dos direitos humanos, o roteiro africano oferece ainda a garantia da proteção de todo indivíduo enviado (por uma das partes a participar do processo de paz. Logo, incentivando uma maior participação aos processos de reconstrução e particularmente a adesão voluntária dos grupos armados ao processo uma vez que a proteção do Estado se estende a todos os participantes. Assim, os grupos armados conseguem enviar representantes para as diferentes negociações sem temer que sejam submetidos a tratamentos contrários aos direitos humanos. Dessa maneira, uma melhor atuação do processo de reconstrução é possível pois a inclusão de todas as partes é garantida com o mesmo direito à proteção.

- Objetivos do Roteiro Africano para a Paz e a Reconciliação em RCA

Segundo os seus próprios termos, o roteiro africano de 2017 tem como objetivo “promover o diálogo entre o governo centro-africano e os grupos armados que integraram o

Comité Consultivo e de Supervisão (CCS) de DDR afim de chegar a um acordo de paz e reconciliação, criando as condições favoráveis para o desarmamento completo, o reforço da ordem constitucional e democrática [...] (*Feuille de Route*, p.5, tradução nossa)⁵³O roteiro define ainda cinco outros resultados específicos como objetivos a serem atingidos na sua implementação, podendo ser resumidos e enunciados da maneira seguinte:

Definição das modalidades práticas de execução das conclusões do Fórum de Bangui de 2015 afim de reconhecer e oferecer um tratamento igual a todos os grupos sociais da RCA no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico equitativo e reduzir as disparidades entre as diferentes regiões do país;

Implementação do processo de DDR por meio da desmobilização voluntária e integração dos elementos elegíveis dos quatorze grupos armados membros do Comité Consultivo e de Supervisão nas estruturas securitárias e socioeconômicas adequadas do país com base nos princípios de irmandade, justiça, inclusão e coesão;

Desenvolvimento das condições políticas e de segurança favoráveis ao reforço da autoridade do Estado e a implementação de estruturas administrativas sobre a integralidade do território centro-africano;

Estabelecimento de um mecanismo de implementação do acordo e de supervisão das ações no campo permitindo o acompanhamento técnico e logístico necessário da comunidade africana e internacional;

Implementação de mecanismos de justiça transicional para reforçar o processo de reconciliação nacional, considerando as vítimas e valorizando os instrumentos endógenos de reativação do viver-junto nas comunidades locais.

- Estrutura de Implementação do Roteiro Africano para a Paz e a Reconciliação em RCA

Para atingir os objetivos definidos pelo roteiro foi estabelecida uma estrutura de trabalho onde os diferentes atores que contribuíram para a adoção do roteiro assim como eventuais outros parceiros da República Centro-Africana podem investir nas várias atividades de reconstrução do país. A estrutura de trabalho estabelecida pelo roteiro conta com um grupo de supervisão e três órgãos funcionais. Com os diferentes dados disponíveis no roteiro criamos o ‘organograma de administração e implementação da reconstrução e desenvolvimento pós-

⁵³Texto original: Promouvoir le dialogue entre le Gouvernement Centrafricain et les groupes armés qui ont intégré le Comité Consultif de Supervision (CCS) du DDR en vue de parvenir à un accord de paix et de réconciliation créant les conditions favorables à un déarmement complet, au renforcement de l'ordre constitutionnel et démocratique [...]

conflito da RCA'. Nesse arranjo o Grupo Internacional de Suporte (GIS-RCA) é responsável pelo controle e a supervisão da execução do roteiro africano.

São órgãos funcionais, o Painel de Facilitação que é dirigido pelo GIS-RCA, sob a supervisão de um representante designado pela União Africana, o Ponto Focal de Coordenação que é designado pelo presidente da RCA e o Comité Técnico que, por sua vez, atua sob a supervisão do Painel. O Painel de Facilitação é responsável pela convocação das reuniões, a facilitação do consensus e compromisso entre as partes, o respeito dos princípios diretores e a comunicação sobre os avanços do processo. O Ponto Focal tem como missão garantir a coordenação das atividades nacionais com o Painel de Facilitação; e enfim, o Comité Técnico é encarregado das funções de secretaria da facilitação e é composto dos membros do painel com o apoio da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA) e de todos os outros parceiros da RCA para a reconstrução pós-conflito. (*Feuille de Route*, p.7 - 8.)

Organograma - 1 Estruturas de Administração do Roteiro Africano



Fonte: Elaborado pela autora

- Agenda do Roteiro Africano para a Paz e a Reconciliação em RCA

O 'projeto de agenda' estabelecido pelo roteiro africano para a República Centro-Africana conta com três áreas temáticas similares à divisão da PCRD multidimensional em pilares. As questões políticas e socioeconômicas constituem a primeira temática, enquanto as questões de segurança e defesa constituem a segunda e a justiça, reconciliação e questões humanitárias compõem a terceira temática. Para cada uma dessas áreas temáticas o roteiro africano define também uma série de atividades apresentadas como sintéticas e não-exaustivas.

No entanto, este conteúdo permite entender quais são as prioridades ou pelo menos as linhas de intervenções consideradas como essenciais para a União Africana e seus parceiros africanos na reconstrução pós-conflito da República Centro-Africana.

a. Questões Políticas e Socioeconômicas:

Para as questões políticas e socioeconômicas, o roteiro africano define quatro assuntos, dos quais o primeiro é a implementação das conclusões do Fórum de Bangui por meio de medidas concretas que promovem questões como a inclusão, a participação política e a representação equitativa a fim de apoiar os esforços a favor do desenvolvimento nas prefeituras. São também assuntos desta temática as reformas para a descentralização administrativa em vista de promover o desenvolvimento equitativo e equilibrado das regiões; a implementação da regulamentação e da proteção dos fluxos migratórios; e enfim a gestão do estatuto dos antigos chefes de Estado.

b. Questões de Segurança e Defesa:

Constituem essa temática, a adoção de medidas concretas para a implementação do programa de DDRR (1), a elaboração de medidas de segurança intermediária durante a implementação da DDRR (2); a construção de mecanismos de restauração progressiva das forças de defesa e de segurança através o país; e enfim a definição de mecanismos de implementação de um programa de reforma do setor de segurança (4).

c. Justiça, Reconciliação e Questões Humanitárias:

Para essa última temática, o roteiro africano define somente três assuntos de discussão: um diálogo sobre as questões jurídicas e a reparação das vítimas (1); o desenvolvimento de mecanismos de justiça transicional e de reconciliação nacional (2); e a implementação de medidas sócio-securitárias práticas a fim de incentivar o retorno voluntário dos refugiados e dos deslocados.

- Observações sobre Roteiro Africano para a Paz e a Reconciliação em RCA

Se nós aplicarmos ao roteiro africano a mesma lógica de análise que usamos no estudo da *framework* da União Africana e da literatura sobre a reconstrução pós-conflito em busca de variáveis e indicadores da PCRD, as áreas temáticas do roteiro africano constituem os pilares

da reconstrução pós-conflito em RCA e as atividades específicas de cada uma delas as variáveis do processo. Tal análise é possibilitada especialmente uma vez que a Política de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito da União Africana, a *framework* de 2006, já oferece a ossatura da ação pós-conflito sob a liderança africana.

No entanto, podemos constatar que o roteiro com suas três áreas temáticas é diferente da *framework* da União Africana que ela estabeleceu seis pilares da reconstrução pós-conflito para o cenário africano. O roteiro africano não menciona indicadores específicos para cada uma das questões que ele aborda enquanto a *framework* por exemplo já oferece uma série importante de critérios e padrões para ajudar medir o avanço da PCRDE importante também mencionar que a primeira reunião do Grupo Internacional de Suporte à República Centro-Africana, GIS-RCA, aconteceu somente no dia 11 Abril de 2018⁵⁴. O encontro teve como foco a apresentação da situação da RCA dois anos após a restauração dos processos democráticos, mas também a apresentação das realizações dos parceiros internacionais da RCA no âmbito da construção da paz. Assim por exemplo foi mencionado tensões persistentes no 3º distrito de Bangui e a ressurgência de confrontos que causaram 60 mil mortes desde o fim de dezembro de 2017. Das menções positivas há por exemplo a extensão da autoridade do Estado sobre uma boa parte do território centro-africano, o retorno de 50% dos funcionários públicos, avanços nos processos de reforma do setor de segurança e DDRR assim como no julgamento de pessoas acusadas de ter cometido crimes graves durante os conflitos.

4.2.2 A Organização das Nacionais Unidas e a Reconstrução Pós-conflito da RCA

A República Centro-Africana tem uma história particular com as operações de manutenção da paz da ONU. Em um artigo colaborativo⁵⁵ entre o jornal *Jeune Afrique* e a Agência France-Presse, publicado em setembro de 2014 por *Jeune Afrique*, a RCA é apresentada como o país campeão em missões da ONU, com aproximadamente dez missões nas últimas décadas. A primeira missão da ONU na República Centro-Africana foi implementada em 1998. Através o tempo, a ONU informa ter criado somente três missões para a RCA, no entanto afirma que na maioria dos casos suas missões sofreram várias mudanças de

54Ver conclusões da primeira reunião do Grupo Internacional de Suporte em: RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE. **Première reunion du groupe international de soutien a la République Centrafricaine**. Disponível em:

<https://minusca.unmissions.org/sites/default/files/conclusions2020de20la201c3a8re20rc3a9union20du20gis20rca20du201120avril202018.pdf>. Acesso em 18 jun. de 2018

55JEUNEAFRIQUE. **La Centrafrique, championne du monde des missions de l'ONU**, <http://www.jeuneafrique.com/45222/politique/la-centrafrique-championne-du-monde-des-missions-de-l-onu/>. Acesso em 18 jun. 2018.

agendas e de mandato, levando a mudanças nas nomeações. Não obstante isso, é importante ressaltar que a República Centro-Africana conta com missões de manutenção da paz da ONU, de maneira quase permanente desde 1998 e em abril de 2009 foi implementado no seu território um Bureau Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz em RCA, o BINUCA que ficou ativo até sua absorção pela Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA) em 2014.

No entanto, a Comissão para Construção da Paz (PBC) sendo o órgão do sistema da ONU responsável pelas atividades pós-conflito, a República Centro-Africana está inserida em sua agenda desde 2008. A fim de tratar o caso da RCA, a Comissão adotou uma “*framework* para a consolidação da paz na RCA” a fim de definir o quadro institucional de suas atividades em relação ao país. Essa *framework* foi também atualizada a cada dois anos para melhor adaptar-se à realidade de campo e as necessidades da República Centro-Africana.

4.2.2.1 Ações da Comissão para a Construção da Paz na Reconstrução da RCA

A análise da Comissão para a Construção da Paz da ONU (PBC) no capítulo precedente mostrou que, ao contrário da União Africana, a Organização das Nações Unidas não possui uma *framework* geral sobre a reconstrução pós-conflito. No entanto, a comissão estabeleceu grupos de trabalho chamado de “configurações específicas” para abordar as questões relativas à situação pós-conflito de cada um dos países em sua agenda. Essas configurações específicas são responsáveis pela supervisão das atividades de construção da paz por meio, entre outros, da implementação de *framework* específicas a cada país. No caso da República Centro-Africana, após sua inserção na agenda da PBC em 2008, foi elaborada uma *framework* em maio de 2009 para identificar as áreas prioritárias para a construção da paz em RCA.

Na sua última revisão, em 2011 pouco antes da guerra civil entre a Séléka e os Anti-Balaka, a *Framework* indicava três áreas prioritárias sendo: o apoio para a reforma do setor de segurança e o desarmamento, desmobilização e Reintegração (1); a melhoria da governança e o estabelecimento de um Estado de direito (2); e enfim a assistência às comunidades afetadas pelos conflitos por meio entre outros da implementação de polos de desenvolvimento (3). Pela definição de áreas prioritárias a PBC tem como objetivo definir melhor as suas competências e o escopo de suas atuações. No entanto, ela identificou como origem por excelência dos conflitos na RCA a má gestão dos recursos naturais do país. Assim, para atingir a paz sustentável, a *framework* da PBC preconiza apoiar o governo centro-africano na busca de um melhor modo de gestão desses recursos no intuito de contribuir para a realização dos projetos dos setores

prioritários acima identificados e possibilitar a reintegração e a revitalização econômica das comunidades afetadas pelos conflitos. A fim de conseguir essas mudanças a *framework* aposta no fortalecimento das capacidades de governança, na melhoria da transparência e da responsabilização do governo centro-africano.

Em sua agenda, a Comissão apresenta a ficha da RCA da forma seguinte:

Quadro - 5 Ficha da República Centro-Africana na Agenda da PBC

República Centro-Africana Responsável pela PBC: Omar Hilale (Marrocos)	
Data de inclusão do país na agenda	12 de junho de 2008
Nome do instrumento de engajamento	Quadro Estratégico para a Consolidação da Paz
Prioridades definidas no instrumento de engajamento	<ul style="list-style-type: none"> - Reformas do setor de segurança e Desarmamento, desmobilização e Reintegração; - Governança; - Estado de Direito; - Polos de desenvolvimento.

Fonte: ONU (2008)⁵⁶

Das atividades realizadas pela comissão entre 2008 e 2011, o draft da revisão da *framework* de 2011 - que é o último documento estratégico em formato de guia - menciona sucessos como o acompanhamento na elaboração e aplicação do primeiro documento estratégico para a redução da pobreza junto com o FMI assim como o início da redação do documento estratégico para a redução da pobreza de segunda geração. A comissão considera também como sucessos entre outros, a organização de eleições em 2011, a constituição de uma comissão nacional para os direitos humanos, a elaboração de um plano de 10 anos para a reforma da justiça, o apoio do PNUD para projetos de restauração do Estado de direito e a desmobilização de 525 crianças soldados graças às ações da UNICEF. Das ações diretamente imputáveis ao trabalho da Comissão para a Construção da Paz, a *framework* de 2011 evoca a alocação de duas somas de 20 milhões de dólares para o apoio aos projetos dos três setores prioritárias da *framework*, um engajamento direto da comissão com o ministério da justiça centro-africano para melhor entender as necessidades do país no estabelecimento de um Estado

⁵⁶www.un.org/fr/peacebuilding/faqs.html, acesso em maio de 2018

de direito e a reunião de 7,5 milhões de dólares graças à advocacia internacional da PBC para apoiar o processo eleitoral na RCA.

A *framework* da PBC considera o processo de desmobilização, desmilitarização e reintegração e os processos eleitorais como o ponto focal de sua política na RCA. A DDR sendo particularmente relevante na construção da paz pois ela permite lidar de perto com as pessoas e as instituições que constituem uma ameaça direta para a restauração e a manutenção da paz. A PBC defende neste contexto a interdependência existente entre o desenvolvimento econômico e a paz sustentável. Assim por exemplo, segundo a *framework*, a reintegração dos ex-combatentes depende primordialmente da adoção de medidas abrangentes no setor socioeconômico principalmente as regiões afetadas pelos conflitos. A fim de fortalecer o vínculo entre o desenvolvimento e a construção da paz na RCA, a Comissão encoraja a cooperação internacional especialmente com o Fundo para a Construção da Paz, o Banco Mundial e a União Europeia. É neste contexto também que a *framework* faz a promoção da implementação de polos de desenvolvimento no nível das comunidades para ajudar a melhorar as condições de vida da população.

Além das definições supramencionadas, a *framework* de 2011, prevê também recomendações relativas à gestão do processo pós-conflito para o governo da RCA, para a própria PBC e para o Comitê Diretor Conjunto então co-presidido pelo ministro centro-africano do planejamento e economia e o representante especial do Secretário-geral das Nações Unidas. Essas recomendações são de importância estratégica para o desenvolvimento de todas as atividades de construção da paz dentro da RCA pois oferecem orientações para cada uma das áreas prioritárias identificada pela *framework*. Resumimos e organizamos em uma planilha as principais recomendações por áreas prioritárias e por estruturas da seguinte maneira:

Quadro – 6 Principais Recomendações da PBC para a Reconstrução da RCA

RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO	SETOR	RECOMENDAÇÕES
REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA	DISPOSIÇÕES GERAIS	<ul style="list-style-type: none"> - - Incorporar as três áreas prioritárias da <i>framework</i> na segunda geração do documento estratégico para a redução da pobreza; - Prosseguir com a implementação das medidas do diálogo político inclusivo de 2008; - Fazer os esforços necessário para a implementação das medidas anunciadas pelo primeiro ministro centro-africano em maio de 2011 especialmente se tratando da efetivação da DDR; - Fortalecer as capacidades de coordenação das atividades regionais e internacionais; - Priorizar as atividades relacionadas à materialização do documento estratégico para a redução da pobreza com um foco especial em programas de maior relevância e urgência que melhoram diretamente as condições de vida das populações afetadas pelo conflito; - Adequar os fundos públicos internos para a implementação das áreas prioritárias e aumentar o seu orçamento e sua transparência.
	DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Completar o processo de DDR até o fim do ano de 2011; - Continuar de engajar a comunidade internacional no processo de DDR através do Comitê diretor; - Divulgar a soma a ser afeitada para a reintegração dentro dos fundos reservados para a DDR.
	REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer novas diretrizes para abordar as questões da reforma do setor de segurança através de estratégias de prazo médio com o suporte de uma expertise internacional; - Reafirmar a vontade política de continuar a reforma do setor político através de ações como a disponibilização de recursos financeiros.

	ESTADO DE DIREITO E BOA GOVERNANÇA	<ul style="list-style-type: none"> - Continuar os esforços para a promoção de um Estado de direito especialmente através da implementação do plano de reforma da justiça de 10 anos; - Providenciar uma boa governança por meio da luta contra a corrupção e a impunidade e da promoção do respeito dos direitos humanos e direitos das crianças; - Prosseguir com a facilitação da elaboração de planos de ação individuais para cada um dos antigos grupos rebéis que usaram e/ou recrutaram crianças soldados.
COMISSÃO PARA A PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS	DISPOSIÇÕES GERAIS	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalhar junto com o governo centro-africano e os outros atores envolvidos no processo para sensibilizar todos os potenciais doadores inclusive os não-tradicionais; - Continuar o seu engajamento com a RCA mesmo depois do vencimento da <i>framework</i> em consulta com o governo centro-africano e a sociedade civil.
	DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Continuar a trabalhar com todos os atores relevantes da DDR e encorajar o desenvolvimento de soluções de reintegração; - Trabalhar junto com as autoridades nacionais, a União Europeia, o Banco Mundial e o Sistema das Nações Unidas para identificar a relação simbiótica entre seus diferentes esforços na assistência às comunidades afetadas no âmbito da reintegração e dos polos de desenvolvimento para impulsionar a economia do segundo setor; - Defender e apoiar os programas de reintegração sustentável para as crianças desmobilizadas assim como programas de acompanhamento psicossocial das crianças afetadas pelo conflito.
	POLOS DE DESENVOLVIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Considerar com prioridade principal da PBC na área do desenvolvimento comunitário e da estabilização socioeconômica do país; - Dobrar os esforços para dar início às atividades dos polos de desenvolvimento e garantir a sua harmonia com o documento estratégico para a redução da pobreza; - No momento oportuno, engajar um processo de mobilização de recursos a injetar nos polos de desenvolvimento.
	REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar mais atenção aos processos da reforma do setor de segurança por meio do desenvolvimento de estratégias nacionais de longo prazo em acordo com o seminário sobre o setor de segurança de abril de 2018.
	ESTADO DE DIREITO E BOA GOVERNANÇA	<ul style="list-style-type: none"> - Considerar apoiar a implementação de um acordo de parceria voluntária sobre a aplicação da regulamentação florestal, governança e produtos de madeira (FLEGT) entre a RCA e a União Europeia; - Continuar e apoiar o projeto de reforço de capacidades na assembleia nacional liderado pelo PNUD com foco nos novos membros do parlamento eleito; - <u>Sobre as crianças afetadas pelos conflitos</u>: a PBC deverá se manter em dia com as recomendações dos relatórios produzidos dentro da ONU e defender suas posições junto com o governo da RCA em vista da implementação efetiva das soluções elaboradas através de resoluções do Conselho de Segurança;

		<ul style="list-style-type: none"> - <u>Sobre as violências sexuais durante o conflito</u>: Continuar o diálogo com o Representante Especial do Secretário-Geral para identificar as medidas a serem tomadas.
SOCIEDADE CIVIL CENTRO- AFRICANA		<ul style="list-style-type: none"> - Trabalhar para fortalecer suas capacidades a jogar um papel importante no processo de construção da paz do país; - Fortalecer a sua função consultiva nos processos de tomada de decisão; - Estabelecer mais parcerias internas para aumentar e fortalecer a sua influência
COMITÊ DIRETOR CONJUNTO		<ul style="list-style-type: none"> - Considerar usar sua natura inclusiva para desenvolver e providenciar orientações mais focadas nas questões estratégicas para melhorar a efetividade das iniciativas de construção da paz e a coordenação entre todos os atores que apoiam o processo de construção da paz em RCA; - Servir como mecanismo de coordenação para um processo de construção da paz mais abrangente em RCA, além das atividades do Fundo para a construção da paz; - Melhorar suas capacidades em providenciar recomendações cruciais sobre necessidades de financiamento específicas e os possíveis doadores, sendo assim um trunfo para a mobilização de recursos pela PBC.

Fonte: PBC framework, p.7 - 12

As recomendações da *framework* da PBC constituem um guia para a materialização do processo de construção da paz na República Centro Africana, e são até então as indicações as mais práticas que encontramos sobre o contexto pós-conflito neste país. É importante sublinhar também que mesmo com a expiração da *framework* em dezembro de 2011, essas recomendações ainda possuem um interesse estratégico pelas suas praticidades e também porque a própria *framework*, na suas recomendações à PBC, estipulou a continuação das atividades da Comissão na RCA mesmo depois do período de validade da *framework*. E, de acordo com essa orientação, a RCA permanece ainda hoje na agenda da Comissão que continua de zelar para a realização das prioridades estratégicas definidas pela *framework* e outros instrumentos de trabalho da ONU afim de atingir o proposto da construção da paz.

Por isso, a PBC, através de sua configuração específica para a RCA, organiza encontros de trabalho com os diferentes atores nacionais e internacionais envolvidos nos processos de reconstrução pós-conflito deste país para apresentar a situação de suas atividades, relatórios e planos de ações no intuito de coordenar e harmonizar as intervenções. É neste sentido que foi organizada, entre outras agendas de trabalho, a reunião informal sobre a República Centro-Africana do dia 23 de abril de 2018⁵⁷ conduzida pela PBC com a participação da maioria dos atores internacionais envolvidos na reconstrução pós-conflito da RCA, dos quais a União Africana, a União Europeia, o Departamento das Operações de Manutenção da Paz da ONU, o Escritório de Apoio para a Construção da Paz, a Representante do Secretário-Geral, a MINUSCA, os representantes dos países com tropas emprestadas para a MINUSCA, os representantes de países que individualmente oferecem apoio à RCA e também o Presidente centro-africano. Esse tipo de encontros, além de fomentar a cooperação e a troca de informações e conhecimentos sobre a situação dos diferentes processos pós-conflito conduzidos na RCA, oferecem também para a PBC, que os organizam, a oportunidade de atualizar-se e afirmar o seu papel como coordenadora e facilitadora das ações internacionais de construção da paz.

57 Para mais informações sobre essa agenda ver a Integralidade do encontro: ONU. **Informal meeting on Central African Republic - Peacebuilding Commission**. Disponível em: <http://webtv.un.org/watch/informal-meeting-on-central-african-republic-peacebuilding-commission/5780089114001>. Acesso jun. 2018.

4.2.2.2 A Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA)

A MINUSCA foi criada em setembro de 2014 com o intuito de coordenar todas as atividades da agenda da paz da ONU diretamente no território centro-africano. Graças a seu caráter multidimensional, a agenda da MINUSCA conta simultaneamente com ações de manutenção da paz, através principalmente do seu pessoal militar, e de construção da paz principalmente atribuída ao pessoal civil. É importante ressaltar que durante sua implementação, a MINUSCA absorveu duas outras instituições já presentes no cenário centro-africano, trata-se do Bureau Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz (BINUCA) instituído em 2009 e da Missão Internacional de Apoio à República Centro-Africana (MISCA) criada pela União Africana em 2013, que por sua vez tinha previamente absorvido a Missão de Consolidação da Paz na República Centro-Africana (MICOPAX) estabelecida pela força multinacional da Comunidade Econômica dos Estados da África Central.

Essas incorporações permitiram à MINUSCA tomar a frente no setor de segurança e liderar a intervenção internacional em RCA. Atualmente a missão possui um contingente de 10.279 militares e 2.036 policiais porém somente 1.143 civis para cumprir um propósito que se pode considerar como voltado para a manutenção da paz, uma vez que a agenda da construção da desta está preferencialmente sob a responsabilidade da configuração específica da RCA na Comissão para a Construção da Paz que atua e tem sede em Nova Iorque. No entanto, a ação da MINUSCA continua indispensável para os processos de reconstrução pós-conflito pois com suas intervenções no território centro-africano, ela trabalha na estabilização da paz e cobre a maioria das atividades militares e policiais internacionais permitindo assim que os outros atores se concentram em outros processos da PCRD.

Instituída pela resolução 2149 do Conselho de Segurança, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana tem como mandado providenciar a proteção aos civis; apoiar a implementação dos processos de transição, a extensão da presença da autoridade do Estado e a preservação da integridade do território centro-africano; facilitar as prestações de assistência humanitária; proteger os membros das Nações Unidas mobilizados na RCA; promover e proteger os direitos humanos; apoiar a justiça nacional e internacional assim como a restauração de um Estado de direito; e apoiar o processo de desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriamento. Além do mandato da MINUSCA, a Resolução 2149 prevê algumas tarefas adicionais como o apoio nas reformas do

setor de segurança, a coordenação da assistência internacional e a supervisão da coleta das armas e outros materiais de guerra das mãos de civis especialmente os ex-combatentes.

Pelo seu mandato principal e pelos próprios termos da Resolução que a criou, podemos concluir que a MINUSCA é principalmente uma missão de manutenção da paz. No entanto ela tem pelo seu caráter multidimensional o objetivo de apoiar as atividades do processo de construção da paz, uma vez também que as duas agendas são complementares. Podemos observar neste sentido que algumas das atribuições da MINUSCA, como o apoio à DDR, junto com as tarefas adicionais ao seu mandato são diretamente ligadas aos esforços de construção da paz e constituem as áreas prioritárias da PBC que exploramos no ponto precedente.

4.2.3 Processos e Esforços Nacionais para a Reconstrução em RCA

Seegers (2013) definiu o último recorte cronológico do processo de reconstrução como a era da PCRDR, de 2008 a hoje insistindo sobre o fato que essa era de PCRDR ainda tem muitas similaridades com a era *peacebuilding* oriunda da definição da paz na agenda de Broutros-Ghali. No entanto, das particularidades desse novo momento da reconstrução pós-conflito podemos citar um foco maior na proteção dos civis e no envolvimento dos governos e outros atores nacionais e locais na materialização dos processos de PCRDR, especialmente nas atividades ligadas à implementação da democracia e ao exercício dos direitos civis e políticos. É nesse sentido por exemplo que a ONU através da Comissão para a Construção da Paz e a União Africana em sua *framework* para a PCRDR abordam de maneira particular a questão da apropriação nacional do processo de reconstrução pós-conflito.

É importante lembrar aqui também a pesquisa realizada por Anderlini e El-Bushra (2005) que estudaram a dinâmica entre os atores nacionais e internacionais da PCRDR. Elas observam que a chegada de atores internacionais com seus recursos maiores tende a ofuscar a participação da população local, ao passo que, para uma PCRDR eficaz e sustentável é necessário o compromisso e as capacidades da população local. Seegers (2013) faz uma observação similar e comenta que a presença de atores internacionais confronta o princípio da autodeterminação nacional pois além de seus recursos, os atores internacionais trazem e impõem também suas visões. Assim, um estudo da PCRDR seria incompleto sem analisar os esforços realizados pelos atores nacionais e especialmente o envolvimento do governo na apropriação e na realização da reconstrução.

O governo da República Centro-Africana realizou muitas atividades através do tempo no intuito de restaurar, manter e ainda construir a paz. Podemos citar múltiplas negociações e

assinaturas de acordo de paz com vários grupos rebeldes desde os primeiros conflitos logo depois da independência do país. No entanto, conforme o recorte definido na introdução deste estudo de caso, daremos um foco particular às atividades entre 2011 e 2016. E, neste período identificamos como evento mais relevante do processo nacional da reconstrução pós-conflito da RCA, a organização do Fórum de Bangui. O Fórum de Bangui tem uma importância além do período no qual aconteceu, pois se trata de um encontro sem precedente na história da República Centro-Africana que reuniu para as discussões uma variedade importante de atores e especialmente representantes da população vítima do conflito. Vale a pena também ressaltar como esforço nacional da PCRD na RCA, a produção de documentos, alguns inspirados pelas conclusões do Fórum e outros desenvolvidos com a ajuda de organizações internacionais. Podemos citar aqui entre outros os documentos estratégicos para a redução da pobreza de primeira e segunda geração produzidos junto com o FMI e o Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz.

Nesta análise sobre os processos e esforços nacionais para a reconstrução em RCA daremos uma visão geral do Fórum de Bangui assim como do Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz da República Centro-Africana como realizações impulsionadas pelo governo nacional:

4.2.3.1 O Fórum de Bangui

O Fórum de Bangui foi organizado em maio de 2015 na capital centro-africana e se estendeu em uma semana de diálogo e conferências. O Fórum contou com a participação de aproximadamente 700 líderes e representantes dos mais diversos grupos; o governo nacional de transição, partidos políticos, grupos armados, vítimas dos conflitos, sociedade civil, chefes tradicionais, grupos religiosos e setor privado. O Fórum de Bangui tinha o objetivo, como observam Copley e Sy (2015) de definir uma visão coletiva do futuro da República Centro-Africana nos temas de paz e segurança, justiça e reconciliação, desenvolvimento social e econômico, e governança. O Fórum contou também com testemunha de vítimas dos conflitos e outras manifestações da sociedade civil.

- O Pacto Republicano para a Paz, a Reconciliação Nacional e a Reconstrução

Em sequência da série de agendas que contemplaram as reuniões temáticas do Fórum, foi elaborado o Pacto Republicano para a Paz, a Reconciliação Nacional e a Reconstrução em RCA que tinha como objetivo estabelecer o caminho a seguir para concretizar a reconstrução da RCA. O Pacto, segundo seus próprios termos, foi definido na base dos princípios de democracia, justiça social e boa governança. Ele consagra a unidade, a soberania e a indivisibilidade da República Centro-Africana e estabelece o diálogo e a reconciliação como a base da paz durável que ele ainda reconhece como motor do desenvolvimento da RCA. O Pacto fornece uma lista de recomendação e define as atividades necessárias a fim de cumprir os objetivos de reconstrução pós-conflito centro-africanos em cinco linhas de ações.

Governança e reformas institucionais

Uma das principais recomendações neste eixo foi a organização de um referendo constitucional e de eleições livres e transparentes em todo o território centro-africano. Este eixo prevê ainda a assinatura de um código de conduta pelos partidos, o reforço da participação cidadã e da representatividade política como um objetivo de melhoria da governança e da reforma institucional tendo como base a promoção da democracia participativa e inclusivas que por sua vez é baseada na igualdade de gênero, o respeito dos direitos da minorias, a separação dos poderes, o controle democrático e a multietnicidade das forças armadas entre outros.

É importante sublinhar também que o Pacto apresenta uma lista de recomendações a serem incorporadas na elaboração da constituição nacional. Trata-se por exemplo da proibição de cláusulas na constituição que permitam a anistia de autores de crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou crimes de genocídio, e também a proibição da introdução de qualquer tipo de mecanismo que permita conservar o poder pela força. Nesta ordem de ideia, o Pacto se posiciona a favor da incompatibilidade do exercício das atividades políticas juntamente com o estatuto de militar. Podemos observar por meio dessa recomendação que a RCA está tentando se distanciar do seu passado marcado por golpes militares origem de vários conflitos.

A República Centro-Africana se apropria também do processo de sua reconstrução por meio da recomendação da introdução de uma disposição constitucional para reforçar a soberania nacional e impor que as relações exteriores sejam conduzidas no respeito da dignidade e dos interesses centro-africanos. O Pacto prevê também a criação e instalação, através a constituição nacional de uma alta autoridade para a boa governança como instituição

independente de controle, de proteção do patrimônio nacional, da transparência na exploração dos recursos naturais e da redistribuição equitativa dos benefícios oriundos das atividades das mineradoras afim de efetivamente contribuir para o desenvolvimento nacional. De outras recomendações neste eixo, destaque-se o incentivo à implementação de instituições para melhorar a governança e trazer mais transparência na gestão nacional e lutar contra a corrupção através do que o Pacto chama da moralização da vida política.

Restauração da autoridade do Estado, realocação da administração pública e descentralização

Este ponto é de grande importância no cenário centro-africano pois até pouco tempo antes do início do período de transição, o exercício do poder público do governo centro-africano se limitava à Capital Bangui e uma pequena parte da zona metropolitana. A questão da restauração da autoridade é central para todos os países em situação pós-conflito, no entanto, quanto mais a autoridade do Estado foi contestada e maior o território ocupado e administrado pelos grupos armados, maior a necessidade e a urgência de reestabelecer o Estado se torna. Forest (2011) chama este tipo de regiões, de zonas de governança competitiva pois são espaços onde o Estado perdeu sua legitimidade e disputa o controle com outras formas de autoridades; chefes religiosos, tradicionais e particularmente grupos rebeldes.

O Pacto preza por uma administração pública mais próxima das populações por meio de uma descentralização e da regionalização apoiadas pelo reforço das prerrogativas das coletividades locais. Tal processo deve consolidar não somente os esforços a favor da realocação gradual da administração mas também a favor do fortalecimento do papel das autoridades locais e tradicionais a fim de promover a coesão social e o diálogo comunitário. E para atingir esses objetivos, o Pacto recomendou a implementação de Conselhos de Territórios com competência consultiva sobre todas as questões relativas aos governos locais.

Justiça e reconciliação

A primeira recomendação nesta temática é o reforço e o respeito das disposições constitucionais sobre o respeito dos direitos e liberdades fundamentais de todos os centro-africano sem discriminação de idade, sexo, etnia e religião assim como a garantia da livre circulação em todo o território nacional. Com esta base, constituem também uma disposição do Pacto o respeito dos feriados e dias de festa da comunidade muçulmana minoritária, o

fortalecimento das capacidades dos tribunais para questões da proteção dos direitos fundamentais e a criação de um ambiente propício ao retorno dos deslocados e refugiados.

Além dessas garantias ofertadas ao povo centro-africano, o Pacto se posiciona contra a impunidade e estabelece a necessidade de realizar ações judiciais contra os autores de crimes dentro do território centro-africano, e, a necessidade de colaboração com as instituições judiciais internacionais além da criação de instituições nacionais como o Instituto Nacional para os Direitos Humanos e uma Comissão Justiça, Verdade, Reparação e Reconciliação. O Pacto que prevê a implementação dessa comissão ressalta também a necessidade de criar representações de nível local de maneira a atingir toda a estrutura social centro-africana.

O ponto justiça e reconciliação é também a ocasião de determinar a posição nacional centro-africana quanto ao debate entre a justiça retributiva e restaurativa que mencionamos primeiramente no estudo das variáveis da PCRD através a literatura. Neste ponto, podemos observar que o Pacto consagra de maneira clara a necessidade de lutar contra a impunidade, no entanto na definição das atribuições da Comissão Justiça, Verdade, Reparação e Reconciliação, o Pacto identifica dois tipos de processos que a comissão deverá diferenciar em casos que precisam ser levados em frente pelas instituições judiciais e casos que podem ser objeto de reparação através de indenização ou serviço comunitário. Assim a solução escolhida pela RCA tende a promover a proporcionalidade da resposta judicial ao crime cometido e por ela o Pacto visa manter a coesão nacional e fortalecer os vínculos entre os diferentes grupos sociais sem favorecer a impunidade. Podemos concluir então que frente à discussão da escolha entre a justiça retributiva e a justiça restaurativa, a RCA escolheu seguir com as duas formas de justiça e tratar no caso a caso cada uma das acusações de maneira a não cair na impunidade apontada por alguns no sistema restaurativo e nem ser meramente punitiva mesmo em situações relativamente mais simples.

Paz e segurança

A questão da paz e da segurança constituiu uma pauta importante do Fórum de Bangui especialmente pela participação de representantes de grupos armados e pela definição da necessidade da pacificação da integralidade do território centro-africano para a implementação de projetos de desenvolvimento, fazendo da paz durável a condição *sine qua non* da reconstrução. A primeira questão evocada pelo Pacto neste eixo é o sensível assunto das crianças soldados em grupos armados para as quais o documento pede uma liberação imediata e sem condição. No entanto a questão principalmente tratada aqui é o processo de

desarmamento, desmilitarização, reintegração e repatriamento através da implementação de um programa relativo à execução desses processos conforme as definições do acordo sobre a DDRR adotado durante o Fórum de Bangui. A RCA evoca também a reforma do sector de segurança como um elemento importante de sua política e estende essa atividade a suas forças armadas, sua gendarmaria, sua polícia mas também aos oficiais de justiça. Dessa maneira, o país promove uma solução política aos problemas de segurança e chega até incentivar os grupos armados a ações voluntárias para desarmamento de zonas civis.

Desenvolvimento social e econômico

A solução apresentada pelo Pacto para o desenvolvimento social e econômico pode ser resumida como um exercício da solidariedade social, da assistência humanitária às populações vítimas e da adoção de estratégias locais de reconstrução e desenvolvimento econômico. O Pacto faz do emprego e da autonomia financeira através o apoio ao investimento é uma componente importante da dinamização econômica nacional. A RCA promove assim o desenvolvimento do setor privado e a atração de investimentos estrangeiros e a garante o envolvimento do governo nacional na disponibilização dos serviços sociais de base. As ações apresentadas pelo Pacto correspondem à definição dos processos de redução da pobreza em contexto pós-conflito, pois o Pacto dá uma atenção particular à urgência da necessidade da saída da precariedade através de ações muito específicas como a construção de moradias sócias, o restabelecimento de canais de saneamento e de água potável, o acesso à educação e à saúde, isso, antes de abordar a necessidade da reestruturação do setor minerário pulmão da economia nacional.

- Outros Produtos do Fórum de Bangui

Além do Pacto Republicano para a Paz, a Reconciliação Nacional e a Reconstrução, o Fórum de Bangui foi a ocasião da assinatura e da adoção de um outro instrumento importante para dar início ao processo nacional de reconstrução. Trata-se do acordo para o Desarmamento, a Desmilitarização e a Reintegração assinado por nove grupos armados, dos quais a ex-Séléka e os Anti-Balaka, as duas principais coalizações rebeldes centro-africanas. O Fórum foi também a oportunidade de traçar uma nova linha do tempo para organização das eleições.

O Fórum de Bangui teve indubitavelmente uma influência positiva sobre a reconstrução da RCA, isso pode ser observado através das ações que seguiram a sua organização. Durante o

mesmo ano de 2015 foi nomeado em outubro um novo governo de transição e foi adotado em dezembro por referendo popular a atual constituição do país que permitiu a organização das primeiras eleições consideradas como efetivamente democráticas em fevereiro de 2016. O Fórum de maneira geral não somente reuniu os principais atores nacionais da reconstrução, mas também contou com a participação dos parceiros internacionais da RCA como a ONU, A Comunidade Econômica dos Estados da África Central e a União Africana que teve um papel importante na mediação da participação dos grupos armados ao Fórum. No entanto o Fórum foi principalmente um encontro nacional no qual a RCA se apropriou da sua reconstrução.

4.2.3.2 Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz (RCPCA)

O Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz da República Centro-Africana foi adotado pela assembleia nacional centro-africana em outubro de 2016 visando perdurar entre os anos de 2017 a 2021. Este documento tem como objetivo estabelecer um plano quinquenal de recuperação e construção da paz através de uma identificação clara de pilares prioritários e de objetivos estratégicos. A metodologia do RCPCA se diferencia de todos os outros instrumentos para a reconstrução pós-conflito que mencionamos neste trabalho pois é o único a hierarquizar e definir de maneira sequencial o seu processo assim como a definir valores monetizados para cada um dos pilares. Segundo os termos do próprio Plano, a classificação das atividades foi feita graças a critérios hierárquicos e sequenciais com variáveis temporais, setoriais, geográficas e grupos focais da população respondendo a quatro principais perguntas:

A atividade tem um impacto imediato e visível sobre a consolidação da paz e a recuperação, ou então sobre a atenuação dos riscos críticos e fatores de fragilidade?
A atividade foca diretamente grupos da população e as famílias as mais pobres e vulneráveis ou as regiões as mais desfavorecidas do país?
A atividade é realizável de maneira realizável no prazo assignado e no contexto securitário, tendo em vista as capacidades de implementação e absorção nacional e internacional e a disponibilidade de recursos?
A atividade implementa sistemas fundamentais ou reformas previas necessárias para o restabelecimento do Estado? (RCPCA, 2016, p.18)⁵⁸

⁵⁸Texto original: L'activité aura-t-elle un impact immédiat et visible sur la consolidation de la paix et le relèvement, ou sur l'atténuation des risques critiques et des facteurs de fragilité? L'activité ciblera-t-elle directement les groupes de population et les ménages les plus pauvres et les plus vulnérables ou les régions les plus marginalisées du pays? L'activité est-elle réalisable de manière réaliste dans les délais prévus et le contexte sécuritaire, au vu des capacités de mise en œuvre et d'absorption existantes (nationales / internationales) et de la disponibilité des ressources? L'activité met-elle en place des systèmes fondamentaux ou des réformes préalables qui sont nécessaires pour rétablir la légitimité de l'Etat?

É importante observar também que além dessa classificação, o RCPCA não ignorou o caráter multidimensional da Reconstrução pós-conflito e a transversalidade que daí resulte. Assim além dos objetivos estratégicos definidos para cada um dos pilares, o Plano apresenta também uma série de objetivos transversais definidas como subcomponentes de todos os pilares.

O RCPCA foi elaborado para garantir uma pilotagem nacional do processo de recuperação e de reconstrução da República Centro-Africana a partir dos primeiros passos da PCRDR. O objetivo do governo centro-africano na estruturação deste Plano é dar-se as competências e o quadro institucional para responder às necessidades pós-conflito de uma RCA que acaba de sair do conflito mais violento de sua história que levou ao deslocamento de um terço de sua população. Assim, além de prescrever soluções e definir o processo de recuperação nacional, o RCPCA estabelece conclusões importantes quanto à situação da RCA e sua relação com os conflitos. O Plano reconhece por exemplo que a última insurreição aconteceu em um contexto onde o Estado estava quase ausente e pouco apto a reforçar a segurança e o Estado de direito. Neste contexto, as violências resultaram em uma drástica redução da capacidade do Estado de atingir a população e lhe oferecer os serviços públicos necessários.

O Plano aponta também os fatores que permitiram que conflitos se repitam frequentemente na história do país, são eles: a falta de coesão nacional (1), a concentração do poder político e dos recursos naturais na mão de uma pequena elite (2), o desequilíbrio entre a capital Bangui e o resto do país - especialmente a zona nordeste - levando a um sentimento de marginalização (3), o ciclo de violência, traumatismo e população aflita (4) e a insegurança constante (5). A identificação desses fatores é um processo importante para o sucesso da reconstrução pós-conflito, pois para ser bem sucedida, a PCRDR deve impedir o ressurgimento dos conflitos. Dessa maneira, a identificação desses fatores permite fornecer respostas adequadas e prestar a devida atenção a cada uma das causas de conflito a fim de prevenir as consequências nefastas.

Assim, o Plano da RCA tenta basear-se o máximo na realidade do seu contexto nacional e olhar com um certo realismo a situação atual do país. Tal observação é presente por exemplo no reconhecimento que apesar da vontade de apropriar-se de sua reconstrução a RCA ainda está dependente da intervenção internacional. O Plano reconhece por exemplo que o governo oferece a maioria dos serviços de base graças ao apoio de seus parceiros internacionais e que as operações de manutenção da paz são possibilitadas através de financiamentos internacionais. Para manter boas relações com seus parceiros internacionais, especialmente os doadores, o Plano sugere que a RCA demonstra o seu engajamento à recuperação e reconstrução por meio

de ações como a reconciliação nacional e a concretização do programa de desarmamento, desmilitarização e reintegração entre outros.

No entanto, além do reconhecimento da importância da ajuda internacional, o Plano prevê ao longo do tempo uma redução da dependência à assistência internacional e consequentemente uma maior apropriação nacional da reconstrução centro-africana. E para atingir esse objetivo, a RCA se comprometeu a redefinir a sua governança e especialmente a parceria entre o setor público e o setor privado de maneira a estabilizar a economia e melhorar o clima de negócios. A RCA optou ainda por abordar a questão da reconstrução gradualmente, certo tudo pode ser uma urgência no contexto pós-conflito, por tanto sempre terá necessidade de ações simultâneas. Assim, o Plano prevê por exemplo um aumento progressivo da presença da administração pública, da disponibilização de serviços públicos e da melhoria da segurança em todo o território centro-africano.

Se apoiando nessas definições acima, o Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz da RCA identificou três pilares prioritários que são:

Restaurar a Paz, a Segurança e a Reconciliação: Este pilar tem como objetivo normalizar a vida da população e promover a recuperação através entre outro da adoção de estratégias e políticas de DDR e SSR.

Renovar o Contrato Social entre o Estado e a População: Neste pilar o governo centro-africano visa reforçar a sua presença e desenvolver a sua aptidão a fornecer serviços de base em todo seu território.

Promover a Recuperação Econômica e o Relançamento dos Setores de Produção: Neste pilar a RCA busca oferecer atividades geradoras de rendimento para a população, assim como oportunidades de emprego nos setores de produção e financiamentos para incentivar os investimentos e melhorar o clima de negócios.

Para cada um dos pilares prioritários supramencionados, o Plano estabeleceu alguns objetivos específicos e se comprometeu também a criar um Plano de Resposta Humanitária para responder às questões mais urgentes da recuperação e reconstrução centro-africana no período 2017 a 2019. Segundo os dados recolhidos do Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz, em ordem hierárquica e sequencial de prioridade, o quadro das atividades de reconstrução pós-conflito da RC. Assim como as necessidades financeiras para sua realização se apresentariam da seguinte forma:

Quadro – 7 Pilares e Objetivos Estratégicos de Recuperação da RCA

Pilares Prioritários	Objetivos Estratégicos	Custo – em Milhões de dólares (USD)				
		2017	2018	2019	2020-2021 ⁵⁹	Total
Pilar 1: Restaurar a Paz, a Segurança e a reconciliação	Favorecer a redução da violência pelo desarmamento e a reintegração dos ex-combatentes e crianças associadas aos grupos armados	42	43	30	0	461
	Promover a estabilidade pela reforma do setor de segurança	35	36	27	33	
	Reformar as instituições judiciárias e promover o fim da impunidade	19	21	24	40	
	Facilitar a reconciliação e a coesão social, implementar as condições necessárias para o retorno dos refugiados e aplicar soluções duráveis para as pessoas deslocadas	21	30	31	27	
Pilar 2: Renovar o Contrato Social entre o Estado e a População	Restaurar a administração em todo o território e implementar uma governança local inclusiva	28	25	18	17	1326
	Fornecer serviços de base à população em todo o território em particular nos setores relativos à educação, à saúde e à água transferindo progressivamente as capacidades e os recursos para as estruturas nacionais	65	105	140	344	
	Garantir a segurança alimentar e a resiliência	14	19	21	50	
	Reforçar a estabilidade macroeconômica e a boa governança (gestão e controle das finanças públicas, receitas fiscais e luta contra a corrupção)	92	98	106	185	
	Restaurar e desenvolver os setores de produção (agropecuário, indústria extrativa e florestal)	19	68	88	213	

59 Observa-se que os anos 2020 e 2021 constituem uma só coluna conforme a tabela 0.1 do Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz da RCA. Tal classificação se deve provavelmente ao fato que esses dois anos se situam fora do período definido como sendo de emergência humanitária entre 2017 e 2019 para o qual é previsto a adoção de um plano de assistência humanitária. Podemos observar também que para o mesmo período, o plano não prevê custos para as atividades relacionadas ao desarmamento e à reintegração dos ex-combatentes e das crianças soldados. Consequentemente podemos afirmar que é uma questão que o governo centro-africano pensa resolver até 2019. É importante mencionar então que a RCA já possui um instrumento relativo à DDR desde 2015.

Pilar 3: Garantir a Recuperação econômica e o relançamento dos setores produtivos	Reestabelecer e construir a infraestrutura-estrutura do país (nomeadamente as redes de transporte, de eletricidade e de comunicação)	29	101	156	456	1224
	Garantir as condições para o desenvolvimento do setor privado e do emprego (melhorar o apoio às empresas, aos serviços financeiros, à formação profissional, ao empreendedorismo e ao emprego)	10	14	18	52	
Reforço das capacidades e apoio à implementação		30	30	30	60	150
Total		406	589	689	1477	3.161
<p>Objetivos transversais: amenizar o desequilíbrio entre as regiões; promover a igualdade dos gêneros, reforçar a transparência e a responsabilidade a todos os níveis; aumentar as capacidades nacionais (função pública e sociedade civil); promover a inclusão dos jovens; garantir a viabilidade do ambiente e a exploração durável dos recursos naturais.</p>						

Fonte: Adaptado de tabelas do Plano Nacional Para a Recuperação (p. xi e 30)

4.3 Conclusão do Estudo de Caso

O estudo do caso da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito da República Centro-Africana permite uma visão pertinente da evolução através o tempo das definições específicas de cada uma das instituições que se envolveram para o sucesso da reconstrução em RCA. Do produto das atividades das diferentes instituições, particularmente os instrumentos estratégicos, podemos comparar a evolução da PCRDR na RCA a uma pirâmide invertida. Em outras palavras, de documentos mais abrangentes como a *framework* da União Africana para documentos bem mais específicos como o Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz da RCA há uma diferença importante no tipo de recomendações e prescrições apresentadas. O primeiro tipo de documento oferece apenas instruções gerais enquanto o segundo tenta incorporar as particularidades e características do contexto pelo qual eles foram elaborados, a RCA.

Nesta segunda categoria podemos citar além do Plano nacional centro-africano, a *framework* da Comissão para a Construção da paz sobre a RCA e o roteiro africano da UA para a RCA entre outros. Embora classificados como pertencendo à mesma categoria, cada um dos instrumentos supramencionados tem méritos diferentes. O Plano por exemplo é o documento que em nossa análise se aproxima mais das necessidades da RCA em termo de planejamento da reconstrução e da definição de um passo a passo do processo de PCRDR. A RCA inseriu muitas instruções dos instrumentos precedentes e conseguiu estabelecer um documento que, se bem utilizado, pode permitir ao país realmente se apropriar de sua reconstrução e o seu desenvolvimento pós-conflito. A *framework* da Comissão para a Construção, por sua vez, tem o mérito de definir não somente recomendações para as ações da ONU mas também para uma boa parte dos atores envolvidos na reconstrução da RCA, dos quais o próprio governo centro-africano.

Mesmo com a expiração oficial do prazo de validade de sua *framework*, a PBC usa seus recursos e suas capacidades de coordenação para posicionar-se como ponto focal da coordenação da intervenção internacional na RCA em detrimento das pretensões da União Africana. A União Africana que na sua *framework* de 2006 defende a liderança africana da reconstrução pós-conflito, se envolveu muito tardiamente no caso da RCA, em 2013, enquanto vários outros atores internacionais já estavam presentes no país. A UA demorou quatro anos para estabelecer o roteiro africano para a RCA, uma tarefa que normalmente deveria ter sido acelerada e facilitada pela preexistência da *framework* de 2006. No entanto fora o escopo de suas atuações não é muito perceptível a ligação entre o roteiro e a *framework* de 2006 que

deveria inspirá-lo. A questão da situação da mulher que, por exemplo, constituiu um pilar inteiro na *framework* de 2006 não é um tema do roteiro e tampouco não é suficientemente explorada nos outros temas da agenda do roteiro.

Para o estudo do caso da RCA, concentramos o essencial de nossas pesquisas nas principais atividades da ONU, da União Africana e do governo centro-africano entre 2011 e 2016. Somente neste curto período tivemos que analisar quatro importantes documentos; a *Framework* da PBC, o Roteiro da União Africana, o Pacto Republicano do Fórum de Bangui e o Plano Nacional de Recuperação da RCA, e, assim como as atividades desenvolvidas de algumas estruturas como a MINUSCA. A abundância e a diversidade de instrumentos produzidos para só o caso da RCA provam a necessidade de uma real coordenação das atividades pós-conflito. Pois cada um dos instrumentos estudados define suas áreas prioritárias e faz recomendações sobre a maneira como deve ser levada a reconstrução pós-conflito na maioria dos casos sem nem referenciar os instrumentos já existente.

Felizmente no caso da RCA, existe esforços para a coordenação das intervenções. Nesse sentido, decisões como concentrar a intervenção militar internacional sob o único comando da MINUSCA, que à primeira vista parecia somente um fracasso da União Africana, que não conseguiu administrar uma força multinacional, pode na realidade ser observada como um sucesso pois permite realmente uma melhor sinergia das forças e ainda oferece aos outros atores a oportunidade de concentrar-se nas outras ações da reconstrução. Assim a multiplicidade de instrumentos deixa de ser um problema quando os diferentes instrumentos se completam e as instituições se apoiam.

Enfim, a última observação que podemos fazer sobre o caso da RCA é que todos os instrumentos e atores supramencionados tendem a concordar sobre a necessidade de fazer do processo de desarmamento, desmilitarização e reintegração (DDR) assim como da reforma do sistema de segurança (SSR) as prioridades do pilar da reconstrução relativo à segurança.

5 ANÁLISE TRANSVERSAL DOS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DA PCRD

Este capítulo tem como objetivo conjugar as diferentes noções e conceitos que abordamos ao longo dos precedentes capítulos e contextualizá-las com as análises que fizemos, particularmente no estudo de caso, em uma pesquisa transversal da Reconstrução e do Desenvolvimento Pós-Conflito e os elementos fundamentais de sua implementação como processo de consolidação da paz e da prosperidade. O objetivo nesse capítulo é discutir algumas ideias ressaltadas da prática das organizações internacionais, especialmente a ONU e a União Africana, em paralelo com as considerações que tiramos da literatura e do caso da República Centro-Africana. Assim, o presente capítulo será dividido em duas partes, na primeira parte apresentaremos algumas ponderações e críticas sobre a reconstrução pós-conflito de maneira geral e a última parte será dedicada a um diagnóstico da situação na República Centro-Africana pós adoção do Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz.

5.1 Implementação da PCRD: Observações e Críticas

Nesta seção da análise, apresentaremos uma série de questionamentos e tentaremos desenvolver respostas com base nos processos e ideias apresentados pelos instrumentos estratégicos da Organização das Nações Unidas e da União Africana que analisaremos juntamente com as considerações críticas da literatura e algumas ponderações tiradas do caso da República Centro-Africana. As perguntas a serem respondidas são: Qual é a relevância da divisão da PCRD em pilares? Quem deveria coordenar as atividades da PCRD? A União Africana é capaz de implementar uma liderança africana na PCRD? O que mudou da PCRD democrática da guerra fria à PCRD atual?

5.1.1 Qual é a relevância da divisão da PCRD em pilares?

A divisão da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito em pilares tem como objetivo facilitar a resposta multidimensional. Pois, como indicamos no primeiro capítulo a situação pós-conflito é um contexto particular no qual a maioria das atividades do Estado apresentam uma certa urgência e necessitam de uma resposta simultânea e adequada à situação específica do território afetado. Na literatura, identificamos uma definição de quatro pilares; segurança, política, economia e social. No entanto, na prática a determinação dos pilares da PCRD é de livre apreciação pelos atores envolvidos. É importante mencionar que as

organizações estudadas apresentam diferenças relevantes na nomenclatura dos processos realizados, assim a ONU por exemplo considera o processo de reconstrução pós-conflito como incluso na sua política de construção da paz conhecida como “*peacebuilding*”. A União Africana, por sua vez, prefere a nomenclatura “reconstrução e desenvolvimento pós-conflito”, talvez como uma maneira de afirmar a sua política de maneira distinta da liderança da ONU nas intervenções pós-conflito.

A ONU, que conduz a sua construção da paz através a PBC, não possui uma política geral de construção da paz e conseqüentemente não define de maneira clara pilares para a reconstrução pós-conflito. No entanto, a organização concorda com a multidimensionalidade do processo e na prática define para cada um dos casos que ela examina uma *framework* que identifica as áreas prioritárias de sua intervenção. A União Africana por meio de sua política para a reconstrução pós-conflito de 2006 identifica seis pilares para a PCRD. No entanto, quando aplicamos esses dados ao caso da República Centro-Africana, podemos observar que a ONU na sua *framework* estratégica de 2011 para a RCA tinha identificado três áreas prioritárias, a União Africana através o roteiro africano de 2017 também definiu três questões para sua agenda de trabalho e o governo centro-africano também considera três pilares no seu Plano Nacional de Recuperação para o período 2017 a 2021.

Quadro – 8 Áreas Prioritárias da Reconstrução Segundo a ONU, a UA e a RCA

ONU	UA	RCA
Reforma do setor segurança e DDR	Segurança e Defesa	Restaurar a Paz, a Segurança e a reconciliação
Governança e Estado de direito	Questões Políticas e Socioeconômicas	Renovar o Contrato Social entre o Estado e a População
Polos de desenvolvimento	Justiça, Reconciliação e Questões Humanitárias	Garantir a Recuperação econômica e o relançamento dos setores produtivos

Fonte: Elaborado pela autora com os dados recolhidos nos instrumentos estratégicos das instituições supramencionadas explorados nos capítulos precedentes.

O primeiro aspecto a ser observado aqui é que todas essas instituições definiram o mesmo número de campos de atuação, tendo porém, os tratado de maneira diferentemente, mesmo sendo possível a identificação de temáticas similares nas áreas de atuação definidas por esses atores. Essas temáticas nos remetem à divisão segurança, política, economia e social apresentada pela literatura. Assim sendo, cada um dos setores apresentados no quadro acima pode ser relacionado com um ou dois desses quatro pilares. A necessidade desse reagrupamento

tem como objetivo facilitar a coordenação da intervenção internacional no contexto pós-conflito e conseqüentemente auxiliar na resposta à preocupação da necessidade da aplicação harmônica da PCRDR quando conduzida por vários atores.

Gostaríamos de observar aqui que a fragmentação da PCRDR não constitui necessariamente um fracasso, uma vez que ela consegue ser organizada de maneira que cada um dos atores seja responsável por um determinado setor da reconstrução perante suas competências. No caso da RCA, podemos observar que a União Africana teve dificuldades para coordenar a sua força multinacional sendo porém muito eficaz na promoção do diálogo entre os diferentes grupos armados e desempenhando um papel central na participação de vários atores no Fórum de Bangui. A Comunidade Econômica dos Estados da África Central também enfrentou dificuldades na coordenação de sua força militar cedida por ela à União Africana que foi posteriormente transferida à MINUSCA.

Neste contexto, uma repartição positiva das funções da intervenção pós-conflito poderia, por exemplo, atribuir à União Africana a abordagem política da PCRDR, enquanto a segurança é confiada à MINUSCA, tendo a CEEAC juntamente com o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas responsáveis para as questões socioeconômicas. Ressaltamos aqui que essa divisão não teria como objetivo isolar essas temáticas umas das outras, mas apenas determinar instituições responsáveis para cada um dos pilares. Baetens (2014) e Biekester (2007), apresentam uma argumentação similar nas suas críticas à PBC, considerando que uma grande expectativa foi depositada neste órgão sem lhe oferecer os recursos necessários à realização de suas atribuições. Esses autores ressaltam ainda que outros órgãos do sistema das Nações Unidas, que já possuem experiência nos processos de desenvolvimento pós-conflito, no caso, o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas poderiam cumprir esta tarefa bem mais facilmente e de maneira mais eficaz. Na União Africana também encontramos uma discussão quanto à necessidade de ceder mais responsabilidades às comunidades econômicas que além da proximidade com o país afetado são consideradas como mais experientes na implementação da PCRDR.

5.1.2 Quem deveria coordenar as atividades da PCRDR?

Definida a necessidade da multidimensionalidade da resposta pós-conflito e a necessidade de coordená-la para evitar duplicações e divergências inúteis na determinação das prioridades, a pergunta da atribuição de responsabilidades na estruturadas diferentes intervenções se torna essencial. Assim, a União Africana através de sua política de 2006

defende a liderança africana que, segundo ela, deve ser respeitada por todos nos casos de reconstrução no continente africano. A ONU por sua vez apresenta a PBC como o órgão coordenador da intervenção internacional para a construção da paz em países em situação pós-conflito. No entanto, tanto na revisão da literatura quanto nos documentos recentes das duas organizações internacionais, encontramos um discurso favorável à apropriação nacional do processo de reconstrução.

Argumentos como um melhor diálogo com as causas profundas do conflito ou ainda uma melhor inclusão da população e dos diferentes grupos da sociedade civil suportam a apropriação nacional da PCRDR. No entanto, na realidade, ao término dos conflitos alguns países não possuem os recursos para conduzir os seus processos de reconstrução como é por exemplo o caso da RCA cujo orçamento nacional ainda depende de doações e empréstimos internacionais. Um envolvimento internacional na administração da reconstrução pós-conflito se apresenta assim como necessário, pelo menos nos primeiros anos da reconstrução. Autores como Lucey (2015) argumentam a favor da promoção das Comunidades Econômicas Regionais neste papel de apoio aos países afetados tendo em consideração sua proximidade com as zonas de conflito que lhes permite uma avaliação mais especializada do contexto.

No caso da RCA, constatamos que a CEEAC chegou ao país cinco anos antes da União Africana e essa observação tende a corroborar as afirmações de Lucey (2015). O envolvimento mais rápido da CEEAC pode ser explicado, entre outros fatores, pelo fato de que os países de maior proximidade geográfica com a zona de conflito apresentem também um interesse maior na pacificação do país afetado, uma vez que a exportação do conflito é facilitada pela porosidade das fronteiras e que eles geralmente sofrem com as consequências do conflito através do fluxo de refugiados com efeitos negativos diretos em suas economias e sistemas de segurança.

5.1.3 A União Africana é capaz de implementar uma liderança africana na PCRDR?

A UA fez da liderança africana o primeiro princípio de sua *framework* para a PCRDR. No intuito de consagrar essa liderança, podemos observar que na sua *framework* ela estimula e, as vezes, exige dos países o uso de vários instrumentos africanos como referências para o modelo africano de reconstrução pós-conflito. São mencionados entre outros textos a “Política Africana Comum de Defesa e Segurança” ou ainda a “Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos”. Esses instrumentos próprios certamente permitem à UA valorizar o seu próprio arsenal de textos de cooperação tendo como objetivo a demonstração que seu processo de

PCRD não depende dos instrumentos adotados por outras organizações e particularmente da ONU, instituição perante a qual ela tenta se afirmar.

O fato da União Africana já possuir o seu próprio arsenal de instrumentos para apoiar a sua liderança e permitir sua autonomia é certamente positivo, no entanto, vale considerar que é muito complexo para os governos em processo de reconstrução pós-conflito observar tantos documentos internacionais especialmente durante os primeiros anos de reconstrução. Considerar que a reconstrução bem-sucedida é aquela que consegue atingir os objetivos de cada um dos instrumentos africanos que a *framework* de 2006 cita é uma expectativa muito alta para o contexto pós-conflito. Esta expectativa se torna ainda mais inatingível quando consideramos que não só países que apresentam particularidades e urgências da situação pós conflito enfrentam dificuldades em alcançar os objetivos estabelecidos, mas que até para países pacificados e prósperos o cumprimento de todos os objetivos de um único instrumento internacional é uma tarefa árdua.

Outra dificuldade no caminho da liderança africana na reconstrução pós-conflito é a questão do relacionamento da União Africana com os outros atores internacionais da PCRD no continente africano. Neste contexto podemos observar principalmente dois tipos de relações: a União Africana com atores internacionais tradicionais e a União Africana com outros atores africanos. Por atores internacionais tradicionais entendemos as organizações internacionais e os países doadores ocidentais. Com esses atores, o principal desafio da UA é afirmar o seu lugar provando sua aptidão a liderar a PCRD. A União Africana tem a vantagem da proximidade tanto territorial quanto cultural e contextual. No entanto, ela enfrenta enormes dificuldades, uma vez que a maioria dos atores internacionais tradicionais tem uma experiência mais longa na reconstrução pós-conflito e tendo geralmente ao seu dispor maiores recursos do que ela.

Além de sua pouca experiência e poucos recursos, a União Africana infelizmente apresenta ainda uma capacidade de coordenação reduzida e limites na sua habilidade a reunir atores internacionais fora do continente africano. Os problemas de coordenação da UA aparecem, por exemplo, no seu fracasso a conduzir a força multinacional MISCA que ela mesma criou para intervir na RCA. Fracasso que como já mencionamos se saldou pela absorção da MISCA pela MINUSCA. Ainda no caso da RCA, se tratando da reunião de atores internacionais não-africano, podemos observar que a PBC, com os recursos do sistema das Nações Unidas, se mostrou mais apta a convocar encontros junto como todos os atores internacionais presentes neste país, seja através de tropas militares emprestadas à MINUSCA ou de doações financeiras. A União Africana deveria considerar aqui que, como ressaltado por pesquisadores como Paczynska (2016), os atores tradicionais da PCRD ainda investem mais

financeiramente na reconstrução pós-conflito do que os países emergentes. Assim, a UA não deveria competir com estes atores nem tampouco tentar angariar mais recursos que estes últimos mas sim se posicionar como um facilitador e alcançar deste modo a afirmação de um papel mais central no continente.

De Carvalho (2016) comentando o caso da RCA observa que foi uma oportunidade crucial para a União Africana afirmar o seu engajamento na PCRD, porém, aproximadamente uma década desde a adoção de sua política de reconstrução a organização foi o último ator internacional importante a se envolver nos processos de reconstrução deste país. Essa situação suscitou dúvidas quanto à sua capacidade - e talvez até vontade - de efetivamente liderar a reconstrução pós-conflito no continente africano. O caso da RCA foi considerado como a ocasião ideal de enfim colocar a *framework* de 2006 em ação, especialmente depois de a própria *framework* definir-se como um instrumento para melhorar a prontidão, a efetividade e a coordenação das atividades da UA em situações pós-conflito. Todavia, na prática *framework* que deveria facilitar a liderança africana, não desempenhou um papel primordial pelo qual ela foi adotada. Primeiramente ela não melhorou a prontidão da intervenção africana na RCA e em segundo ela não foi suficientemente explorada na elaboração dos documentos estratégicos africanos adotados para resolver o caso centro-africano. Mesmo no roteiro africano para a RCA não há referências tangíveis a essa *framework* e nem perceptíveis inspirações de sua estrutura que alguns qualificaram de uma das mais compreensivas no cenário internacional.

A Política de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito da União Africana fez um trabalho importante tentando reunir informações estratégicas sobre os processos de PCRD adaptados ao contexto africano. Porém podemos identificar o desafio da sua incorporação em documentos posteriores no fato que ela não oferece uma sugestão suficientemente prática de como o processo de PCRD deve ser realizado. É que é muito difícil – provavelmente impossível - criar uma fórmula única de reconstrução que ofereça bons resultados para qualquer situação pós-conflito, no entanto, acreditamos que a União Africana com um estudo mais aprofundado dos casos anteriores de sucessos e fracassos poderia oferecer ‘recomendações’ classificadas por critérios outros que somente a divisão em pilares temáticos. Este esforço existe, por exemplo, no Plano Nacional da RCA onde além de definir os pilares prioritários o documento os hierarquiza e define a uma execução sequencial assim como objetivos transversais.

No intuito de produzir um documento muito compreensivo, nossa impressão é que infelizmente a *framework* se tornou fragmentada. Ela possui seis pilares e alguns deles têm ações similares levando a uma aparente duplicidade nas intervenções e possíveis conflitos de competência na hora de executar as diferentes ações. Existe sim uma interdependência entre as

diferentes dimensões da PCR, nesse sentido é normal que algumas ações sejam abordadas com diversas perspectivas, porém é importante que nas distribuições das responsabilidades tenha uma definição clara de quem é responsável por qual atividade, especialmente se o trabalho dos diferentes atores foi distribuído por áreas temáticas como é o caso da *framework*. Assim, a Política de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito da União Africana não é um *prêt-à-porter* da PCR, mas uma *framework* normativa que pode servir, com sucesso, à elaboração de documentos estratégicos ou planos diretores mais específicos.

Sublinhar as imperfeições da *framework* uma tarefa ainda mais importante para entender a relação da União Africana com os outros atores africanos da reconstrução pós-conflito pois é através desse documento que ela define sua atuação conjunta. Antes de qualquer outro vale ressaltar que para a União Africana, a liderança africana da reconstrução pós-conflito significa que ela como organização “pan-africana” se responsabilize pela condução do processo e pela coordenação das diferentes intervenções africanas. No entanto, mesmo no contexto africano a União Africana precisa afirmar o seu comando e sua capacidade a estruturar as intervenções. No continente africano os atores da PCR outros que UA são as Comunidades Econômicas Regionais, alguns países do norte da África com contingentes militares importantes emprestados a outras organizações - caso das tropas Marroquinas na MINUSCA – e de maneira particular a República Sul Africana (RSA).

As comunidades econômicas como mencionamos na pergunta precedente desempenham um papel irrefutável e provavelmente não deixarão de intervir nos países membros e aliados, mesmo sem o apoio da UA devido a sua preocupação legítima que sua maior proximidade com as zonas de conflito cria. É da apreciação da UA definir como ela gostaria de se relacionar com estes últimos, seja através da cooperação, da delegação de funções ou simplesmente clamando a sua liderança sem que as suas ações de mostrem realmente uma aptidão a conduzir essa liderança. No caso da RCA, como mencionamos já foi lamentável constatar que a UA tenha chegado cinco anos depois da CEEAC, mas tornando sua participação no processo ainda mais improdutivo, a UA que recuperou o comando da MICOPAX, a força multidimensional da CEEAC para a RCA, também falhou ao coordenar a força que ela mesma instituiu.

Para a cooperação com os países que cedem tropas para outras organizações internacionais retornamos à situação do primeiro tipo de relações que mencionamos, somente com a diferença de que aqui a UA precisará se tornar mais atrativa para os países africanos cujas forças armadas já possuem certo nível de organização e coordenação. A maneira mais efetiva para a UA fazer isso é melhorar a sua própria organização, pois como observam Coning,

De Carvalho e Ahere (2016) ou ainda Lucey (2015) os principais desafios da União Africana especialmente depois da adoção de sua *framework* não são conceituais mas práticos e ligados à implementação efetiva dos processos da PCRDR. Na construção dessa nova imagem, a União Africana pode contar com a expertise de um país africano, a África do Sul que como ressalta Paczynska (2016) está envolvida nos processos de PCRDR desde 1968.

5.1.4 O que mudou da PCRDR democrática da guerra fria à PCRDR atual?

Durante o período da guerra fria, como descreve a evolução cronológica da PCRDR do primeiro capítulo, dois tipos de processos foram desenvolvidos; a PCRDR democrática liderada pelos Estados Unidos e a PCRDR comunista conduzida pela Rússia. Ao sair deste período, Seegers (2013) observa que a PCRDR democrática foi considerada como mais favorável e inspirou a PCRDR *peacebuilding* conduzida principalmente pelas Nações Unidas que por sua vez influencia fortemente a era atual da PCRDR. No entanto, neste ponto pretendemos sublinhar as mudanças que consideramos como positivas e construídas a partir das lições tiradas das diferentes intervenções através do tempo. Assim sendo, antes de nos aprofundarmos nesta análise, é necessário lembrar o princípio de base que criou a PCRDR democrática: a dupla origem do conflito. Seegers (2013) observa que nessa linha de pensamento, considera-se que o caos econômico e o autoritarismo político são a base do conflito, e conseqüentemente, restaurar a economia e implementar a democracia são a melhor maneira de restaurar a paz e reconstruir o país afetado.

A primeira diferença que podemos observar entre a PCRDR democrática e a prática atual está então relacionada à definição teórica da origem do conflito. Reconhecemos atualmente que cada conflito é uma situação específica e que vários elementos podem constituir a origem de um conflito, desde uma difícil coabitação entre grupos étnico-religiosos, secas e nomadismo até o caos econômico e o autoritarismo político. Dessa maneira, podemos diferenciar diversos catalisadores de conflito e como observa Jones (2005) em países em desenvolvimento a situação econômica e especialmente a pobreza tendem a ser um catalisador primordial. Na prática, a resposta econômica se desenvolveu no sentido de diferenciar a assistência humanitária da reconstrução pós-conflito propriamente dita como mencionam Anderlini e El-Bushra (2005). Assim a assistência humanitária constitui a resposta inicial que busca fornecer bens de primeira necessidade e até uma ajuda financeira para amenizar as dificuldades imediatas e melhorar um tanto ou quanto as condições de vida da população.

A literatura, como os instrumentos estratégicos das organizações internacionais que consultamos para essa pesquisa em sua maioria mencionam a redução da pobreza e a restauração da economia nacional como variáveis principais do pilar econômico da reconstrução pós-conflito. No entanto, a diferenciação entre a assistência humanitária e a reconstrução pós-conflito permite definir, por exemplo, a responsabilidade do Estado na luta contra a pobreza rumo a restauração da economia de uma outra forma. Em outras palavras, há a consciência que não é simplesmente providenciando serviços de base e uma ajuda financeira que um país em situação pós-conflito sairá da precariedade. Uma ênfase particular é dada atualmente à reconstrução pós-conflito adotando-se estratégias que permitem à população contribuir ativamente à reconstrução econômica. É nesse sentido que Schmunk (2010) considera, por exemplo, que a criação de empregos para geração de renda para uma mais ampla parte da população é uma das tarefas primordiais da reconstrução pós-conflito. Passamos aqui de uma transferência direta de recursos através da assistência para o incentivo à produção graças à criação de empregos e oportunidades.

No caso da República Centro-Africana podemos perceber por exemplo que para a *framework* da PBC a reconstrução da economia doméstica passa pela criação de polos de desenvolvimento que o órgão considera como prioridade principal para promover o desenvolvimento comunitário e a estabilização socioeconômica do país. O Plano Nacional de Recuperação adotado pelo governo centro-africano por sua vez define também sua atuação no setor econômico como um esforço para reativar os setores de produção por meio de atividades geradoras de renda para a população, como as oportunidades de emprego e os financiamentos para incentivar os investimentos e melhorar o clima de negócios. Os setores especialmente visados por essa política são agropecuário, indústria extrativa e florestal. A agricultura representa atualmente 43% do PIB do país e emprega cerca de 72% da população.⁶⁰

O segundo elemento trazido pela PCRDR democrática na definição da origem do conflito é o autoritarismo político ao qual se opõe a implementação da democracia. Seegers (2013) ressalta aqui que durante o período da guerra fria essa implementação da democracia era sinônimo de impulsionar mudanças ideológicas e culturais especialmente na Europa do Oeste pós segunda guerra mundial. No entanto, já na era da PCRDR *peacebuilding* a implementação da democracia tomou uma nova forma; a promoção da instalação de governos democraticamente eleitos. A operação autoritarismo contra implementação da democracia igual restauração da paz e reconstrução é provavelmente uma das mais controversas da reconstrução

60RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE. **Le contexte économique**. Disponível em: <http://www.expert-comptable-international.info/fr/pays/central-african-republic/economie-3>. Acesso em jul. 2018.

pós-conflito atualmente. Exploramos essa questão na revisão da literatura sobre o pilar político, onde constatamos que alguns pesquisadores como Collier, Hoeffler e Söderbom (2008) defendiam que na análise estatística dos processos de PCRD não foi estabelecida uma relação clara entre a democracia, especialmente a organização de eleições e a reconstrução pós-conflito criticando assim uma prática cega das organizações internacionais.

Além das alternativas que foram apresentadas pelos pesquisadores que se opuseram contra a promoção sem medida da implementação de processos eleitorais logo depois do conflito – restauração da ordem e implementação de instituições fortes antes da organização de eleições – gostaríamos de observar neste ponto a mudança que tais pesquisas trouxeram na compreensão ideológica da origem do conflito e conseqüentemente na adoção de novas soluções. Larry Diamond (2006) defende, por exemplo, que governos autoritários se mostraram mais aptos a conduzir processos de reconstrução pós-conflito e a prevenir a proliferação de grupos armados. Assim a causa de surgimento do conflito não seria o autoritarismo político em si mesmo, mas a ausência ou a limitação da presença do Estado que dá origem às zonas de governança competitiva. A razão dessa ponderação é que um Estado que não consegue estender a sua administração na integralidade do seu território é mais sujeito ao surgimento de conflitos do que um governo autocrático que mantém a ordem na integralidade do território, uma vez que grupos armados rebeldes tendem a aparecer exatamente nas regiões recuadas que escapam ao controle do governo nacional.

Tendo em vista essa ponderação, os processos de reconstrução pós-conflito atuais consideram o reposicionamento das instituições e dos funcionários públicos como parte das ações primordiais para a reconstrução não só política mas também para a estabilização dos processos de segurança. Na prática isso representa um apelo ao envolvimento impreterível das administrações subnacionais no desenvolvimento da PCRD. A *framework* da União Africana se refere a esse processo como a devolução do poder do nível nacional para o nível local e afirma que dessa maneira os processos de reconstrução têm mais chances de sucesso pois eles são desenvolvidos por uma autoridade pública suficientemente próxima da população afetada. Assim, juntamente com a apropriação nacional da PCRD, a apropriação local constitui o primeiro princípio fundamental da liderança africana segundo a UA. Para a ONU, a ação local é ainda sinônimo de trabalhar com cada uma das comunidades que formam o tecido social do território afetado no sentido de oferecer soluções de desenvolvimento adaptadas às necessidades e ambições do grupo visado.

Em RCA, entender a questão da presença limitada do Estado, das zonas de governança competitiva e da necessidade do envolvimento das administrações e comunidades locais é

essencial em razão da grande parte do território que está sob o controle de grupos armados. O Plano Nacional de Recuperação reconhece que as consequências da última guerra civil foram agravadas entre outros motivos pela ausência do Estado na maioria do território nacional e a concentração de suas atuações na capital Bangui. Parafraseando Anderlini e J. El-Bushra (2005) há um reconhecimento internacional que ganhar a guerra, que é geralmente um ato militar, em muitos casos não equivale o desafio de "ganhar a paz" e reconstruir uma nação, que por sua vez é um processo que requer uma vontade e uma aptidão política maior. Assim, no caso da RCA, o governo nacional optou por fazer da renovação do contrato social entre o Estado e a população o pilar político de sua reconstrução e definiu a restauração da administração pública em todo o território e a implementação de uma governança local inclusiva como seu primeiro objetivo estratégico.

5.2 Situação em RCA após a adoção do Plano Nacional de Recuperação

O maior desafio no estudo e até na gestão de uma situação pós-conflito é talvez entender o que Seegers (2013) chama de caráter híbrido da situação pós-conflito onde ao mesmo tempo em que são desenvolvidas estratégias para a implementação da paz positiva subsistem ainda algumas características da guerra. Consequentemente, é infelizmente comum contar perdas de vidas humanas durante este período como observamos no caso da RCA onde entre fim de dezembro de 2017 e abril de 2018 foram registrados cerca de 60 mil mortes⁶¹. É importante ressaltar que para um processo positivo de reconstrução pós-conflito, as perdas em vidas humanas devem diminuir assim como o número dos grupos armados ativos. No entanto, na elaboração deste trabalho, não encontramos evidências quanto à diminuição das fatalidades em RCA desde o início da transição e nem depois das eleições de 2016. Pelo contrário, em alguns artigos da imprensa internacional⁶² e inclusive na análise feita pelo pesquisador Vircoulon (2018), é reportado a aparição de novos grupos armados e o aumento de refugiados e deslocados.

61 Ver conclusões da primeira reunião do Grupo Internacional de Suporte em: ONU (2018). **Conclusions 2020**. Disponível em:

<https://minusca.unmissions.org/sites/default/files/conclusions2020de201a201c3a8re20rc3a9union20du20gis20rca20du201120avril202018.pdf>. Acesso em 18 de jun. de 2018.

62 As mídias internacionais que consultamos para obter essas informações são principalmente: FRANCE 24. **Centrafrique: la voie des armes**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1zNmDh976Zk>. Acesso em 16 ago. 2018; LE MONDE. **Le conflit en Centrafrique s'est approfondi, sur le terrain comme dans les esprits**. Disponível em: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/12/19/le-conflit-en-centrafrique-s-est-approfondi-sur-le-terrain-comme-dans-les-esprits_5231836_3212.html. Acesso em 16 ago. 2018.

A necessidade de estender a presença da administração pública, que foi apontada como uma prioridade para garantir a paz e a prosperidade na RCA, enfrenta vários obstáculos para sua efetivação. As últimas eleições locais foram organizadas em 1988⁶³ e ao longo dos conflitos os grupos armados destruíram o que tinha sobrado de presença do poder público em 80% do território centro-africano. O Estado falhou na proteção da população civil permitindo a aparição de grupos de autodefesa nas diferentes comunidades. A ONG internacional Médicos Sem Fronteira e a MINUSCA (2018)⁶⁴ mencionam a presença de grupos de autodefesa com armas de guerra até na capital, principalmente no setor PK5 que é uma enclave muçulmana em uma capital em maioria cristã. Esses grupos que mesmo a MINUSCA não conseguiu desarmar controlam as entradas e saídas neste bairro. Dropsy (2018)⁶⁵ descreve a situação no país como extremamente precária e à mercê de grupos armados que ao mesmo tempo que brigam entre si para obter o controle dos recursos naturais, desenvolvem alianças de circunstâncias para exterminar alguns grupos, como é o caso entre facções ex-Séléka e Anti-Balaka que se uniram para atacar as populações Peuls.

Vuillemin (2018)⁶⁶ observa que a população não se encontra fragmentada nem dividida em grupos religiosos como os grupos armados tendem a apresentar a situação. Assim, segundo ela o conflito em RCA, no fundo, não é ideológico, mas sim uma guerra para parcelas de poder, e o problema é agravado porque o governo não conseguiu prender os chefes de guerra. Este argumento reforça as colocações de Vircoulon (2018) que descreve um sentimento de impunidade forte na maneira como o governo centro-africano está tentando administrar essa reconstrução. Em algumas zonas de governança competitiva, o caso da região de Ndele no norte do país⁶⁷, chefes de guerra estabeleceram territórios autônomos e até conquistaram a simpatia das populações levando um mínimo de ordem e instituições fornecendo serviços de base.

O Plano Nacional de Recuperação e Construção da Paz na República Centro Africana foi o último instrumento importante a ser adotado para orientar a reconstrução na RCA e dos diferentes instrumentos que encontramos para este caso, ele é o documento o mais avançado para uma implementação imediata dos processos de reconstrução e desenvolvimento pós-

63 VIRCOULON T. **Le conflit en Centrafrique s'est approfondi, sur le terrain comme dans les esprits. In Point de Vue**, Le Monde Afrique. Disponível em: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/12/19/le-conflit-en-centrafrique-s-est-approfondi-sur-le-terrain-comme-dans-les-esprits_5231836_3212.html. Acesso em jul. 2018.

64 MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. **RCA: une population livrée à la violence**. Disponível em: <https://www.msf.fr/eclairages/rca-une-population-livree-a-la-violence>. Acesso em jul. 2018.

65Ibidem.

66 GÉOPOLITIS. **Centrafrique, la paix introuvable**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-3Yw-apsmOc>. Acesso em jul. 2018.

67 FRANCE 24. **Centrafrique: la voie des armées**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1zNmDh976Zk>. Acesso em jul. 2018.

conflito no país. Ele define de maneira sequencial as atividades a serem desenvolvidas e apresenta também um orçamento anual por objetivo estratégico durante todo o período de sua realização. Nenhum outro dos instrumentos que mencionamos neste trabalho cria uma “receita” tão detalhada para a RCA. Por certo, com um número de fatalidade ainda relevante, há uma distorção perceptível entre a esperança de paz que o plano tinha suscitado e a realidade no campo com explicado acima. Mesmo assim, em 2018, no segundo ano de sua execução, essa diferença não tira ao plano o mérito de ser um instrumento, em nossa opinião, bem elaborado.

Mas infelizmente quando se trata de vidas humanas, ser um bom instrumento não basta e como ressaltamos também nos referindo à *framework* da União Africana, o maior desafio da PCRDR não parece mais ser conceitual: mas encontra-se nas dificuldades práticas de implementação e na materialização dos processos de reconstrução. A insuficiência de recursos é provavelmente um dos fatores principais, porém, a pouca experiência de alguns atores e a falta de coordenação de maneira geral influenciam negativamente os processos. Neste sentido, é importante incentivar as trocas e capacitações pois a PCRDR de hoje é a prevenção contra os conflitos de amanhã. Em outras palavras, uma melhor gestão dos processos de reconstrução pós-conflito permitiria diminuir os riscos de ocorrência dos conflitos, uma vez que consideramos como Collier, Hoeffler e Söderbomde (2008) que 50% dos conflitos atuais são consequência da má condução de processos de reconstrução.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Definimos como objetivo deste trabalho, a identificação e a análise dos elementos fundamentais da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito por meio da revisão da literatura e de instrumentos estratégicos elaborados por organizações internacionais. Escolhemos trabalhar especialmente com a ONU e a União Africana como instituições ativas na região subsaariana no continente africano que identificamos como particularmente afetada pelos conflitos. No entanto, no desenvolvimento deste trabalho a noção da apropriação nacional tornou-se uma questão fundamental para um estudo mais abrangente da PCRDR. Assim, a necessidade de atuar nos diversos casos de conflito é primeiramente uma questão de política nacional antes de se tornar um processo internacional. É importante entender a reconstrução pós-conflito como uma atividade distinta da assistência humanitária, especialmente no que diz respeito ao diálogo com as causas profundas do conflito. Em outras palavras, a PCRDR que visa a reestabelecer a normalidade e consolidar a paz e a prosperidade deve ser subsidiada por uma compreensão mais profunda do conflito e de sua origem.

A necessidade de um melhor entendimento do conflito e a identificação de suas causas se encontra em promover a definição de estratégias adequadas e adaptadas a cada caso de reconstrução. A fim de conseguir identificar e analisar os elementos fundamentais da PCRDR, nós desenvolvemos essa temática através de quatro capítulos:

O estudo conceitual da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito, que foi explorado no primeiro capítulo, permitiu entendê-la como um processo de longo prazo que visa a restauração da paz positiva não somente como o silêncio das armas mas como um ambiente favorável à prosperidade. Podemos também observar a necessidade de estabelecer um diálogo com as causas profundas dos conflitos como um mecanismo para solidificar a reconstrução e evitar o ressurgimento da violência. Este estudo permitiu ainda localizar as primeiras pesquisas sobre a reconstrução pós-conflito em 1815, sua consolidação através do tempo particularmente ligada à evolução das atividades das organizações internacionais e um novo destaque da paz como objetivo de desenvolvimento sustentável na agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

A classificação dos atores internacionais de Paczynska (2016) possibilitou a distinção entre atores ou doadores tradicionais e emergentes, distinguindo duas maneiras de implementar os processos de reconstrução. A primeira tradicional, conduzida pelas organizações globais e os países ocidentais, foi considerada por alguns com uma certa apreensão e qualificada como quase neocolonialista na sua forma de execução da PCRDR devido, por exemplo, a

condicionalidade de alguns financiamentos e uma certa ingerência em assuntos soberanos dos países afetados. Logo, a PCRDR dos países emergentes e suas organizações regionais é apresentada como favorável à não-ingerência e à promoção do apoio através da cooperação sul-sul.

Definida as diferentes questões teóricas da reconstrução pós-conflito, nós nos empenhamos, no segundo capítulo, na identificação das variáveis e indicadores da PCRDR na literatura e nos documentos estratégicos da ONU e da União Africana, variáveis e indicadores que constituem os elementos fundamentais deste processo. A complexidade de estabelecer uma paz positiva e sustentável foi atribuída à necessidade de tratar simultaneamente de quatro setores de atividade apontados na literatura como pilares da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito, são eles a segurança, a política, a economia, e o social. O exame dos instrumentos adotados pelas organizações internacionais mostrou que na prática essas quatro áreas temáticas inspiram a definição estratégica da implementação da PCRDR. No entanto, essa última pode ser desdobrada em várias outras subdivisões temáticas segundo as necessidades identificadas pelo ator que a conduz. Assim, as variáveis da reconstrução pós-conflito também não são estáticas. Essas são geralmente definidas já no desdobramento dos pilares ou objetivos prioritários da reconstrução. Não obstante as particularidades individuais dos diferentes atores nessas definições, algumas questões essenciais foram referenciadas – ainda que de maneira diferente - tanto na literatura quanto na maioria dos instrumentos internacionais explorados. Podemos citar entre elas a DDR e a SSR para a segurança, as eleições e os processos democráticos para a política, a oportunidade (emprego) e a produção para a economia e enfim a reconciliação social.

No terceiro capítulo, realizamos o estudo do caso da República Centro-Africana que definimos como emblemático em razão da história particular deste país que não conheceu efetivamente a paz desde sua independência em 1960 e que frequentemente apresenta os piores indicadores de desenvolvimento do mundo. Neste estudo, analisamos não somente as atividades da ONU e da UA, mas também os esforços do governo nacional para a reconstrução pós-conflito a fim de ressaltar as iniciativas de apropriação nacional da PCRDR neste país. Anderlini e El-Bushra (2005) sublinharam a importância da apropriação nacional da PCRDR como mecanismo para garantir a preservação do direito de autodeterminação dos povos, da autonomia e da soberania. Assim, a condução da reconstrução pós-conflito por atores nacionais seria mais eficiente no que diz respeito ao diálogo com as causas profundas do conflito. No caso da RCA, uma das maiores diferenças que podemos observar entre os diversos instrumentos adotados é justamente na abordagem da questão da origem do conflito. Observamos por exemplo que o

Plano Nacional de Recuperação adotado pelo governo centro-africano foi o único documento a evocar explicitamente a história dos conflitos e apresentar as causas e catalizadores desses conflitos assim como suas implicações no processo da construção da paz.

Enfim, no quarto e último capítulo levantamos algumas questões que achamos necessárias para uma análise transversal tanto da definição teórica da PCRDR quanto do estudo das variáveis e indicadores deste processo na literatura e nos instrumentos internacionais com um olhar nas ponderações do estudo de caso. Observamos entre outros pontos que se a PCRDR passou por uma evolução e mudanças na definição de suas atividades, ainda há dificuldades quanto à implementação dos processos. Sendo clara a necessidade de aproximar cada vez mais os instrumentos adotados às reais carências dos países afetados por meio de uma análise das lições aprendidas dos processos precedentes. Observamos também que na esfera internacional a principal dificuldade é talvez conseguir coordenar os esforços para evitar a duplicação, pois como apontado no caso da RCA, os processos de reconstrução envolvem muitos atores, cada um em sua esfera de competência que muitas vezes apresentam agendas similares mas metodologias diferentes.

No presente estudo, não esgotamos todas as questões teóricas da reconstrução pós conflito, ainda há grandes debates que não exploramos e que podem constituir questões a serem abordadas no âmbito de pesquisas futuras. Podemos citar por exemplo a questão do alinhamento entre a justiça internacional e a justiça nacional no contexto pós-conflito. De maneira geral, o estudo da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito é importante não somente porque ele trata de uma questão que interessa uma boa parte dos países em desenvolvimento, na África subsaariana particularmente, mas também porque ele permite identificar as insuficiências da resposta internacional. Os países na agenda de reconstrução das organizações internacionais ainda ocupam os últimos lugares nas classificações dos indicadores de desenvolvimento. O presente trabalho se concentrou no caso da República Centro-africana, no entanto, seria importante em futuras pesquisas ampliar o estudo de caso e analisar tanto a PCRDR em países que concluíram o processo com sucesso como a PCRDR de países nos quais conflitos ressurgiram. A análise de outros casos pode trazer elementos comuns e proposições para melhorar a resposta pós-conflito tanto no nível internacional quanto no nível nacional. Assim, constitui uma questão importante a ser abordada, a definição e análise de estratégias para que as lições aprendidas dos casos anteriores sejam mais bem aproveitadas contribuindo assim para uma PCRDR mais eficiente. Pois, como afirma Vircoulon (2018), a situação pós-conflito não é uma fatalidade, no entanto ela pode se tornar uma quando não aprendemos com as lições do passado e não tentamos desenvolver novas soluções.

REFERÊNCIAS

ADEBO, T. **Post-conflict Peacebuilding and Prospects for Democracy with Reference to Africa**. Uppsala: Life & Peace Institute, 2005.

AFRICAN UNION (2017). **Nota Conceptual: Conferência De Solidariedade Da União Africana Para A República Centro Africana**. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/portuguese-version-concept-note-asi-solidarity-conference-february-2017.pdf>. Acesso 11 em jun. de 2018.

AFRICAN UNION PEACE AND SECURITY. **The African Solidarity Initiative (ASI)**. Disponível em: <<http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-solidarity-initiative-asi>>, Acesso em maio de 2018.

AGENDA 2063. **A África Que Queremos: Quadro estratégico comum para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável**. Addis Ababa: Comissão da União Africana, 2013.

ANDERLINI, S. N.; EL-BUSHRA, J. Post Conflict Reconstruction. In: WOMEN WAGING PEACE; INTERNATIONAL ALERT (Org.). **Conflict Prevention, Resolution and Reconstruction**. Washington, DC: International Alert and Women Waging Peace, 2005.

ARRIAZA, L.; ROHT-ARRIAZA N. Social Reconstruction as a Local Process. **International Journal of Transitional Justice**, New York, 2, 152-172, 2008.

BAETENS, F. Facilitating Post-Conflict Reconstruction: Is the UN Peacebuilding Commission Successfully Filling an Institutional Gap or Marking a Missed Opportunity? In: STAHN, C.; EASTERDAY, S. J.; IVERSON, J. (Org.) **Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BBC-WORLD. **Central African Republic profile – Timeline**. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-africa-13150044>. Acesso em jun. 2018.

BIERSTEKER, J. T. **Prospects for the UN Peacebuilding Commission**. In: Disarmament Forum. The Peacebuilding Commission, 2, 77-44, 2007.

BIRD, K. The Chairman: John J McCloy and The Making of the American Establishment. New York: Simon & Schuster, 1992.

BOUTROS-GHALI, B. An agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. **Report of the Secretary General**. New York. 1992

CARAYANNIS, T.; FOWLIS, M. AU and UN Cooperation in Peace Operations in the Central African Republic. **African Politics, African Peace**, 13, 1-4, 2016.

CARAYANNIS, T.; FOWLIS, M. Lessons from African Union–United Nations cooperation in peace operations in the Central African Republic. **African Security Review**, 26, 2, 220–236, 2017.

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), THE ASSOCIATION OF THE UNITED STATES ARMY (AUSA). **Post-Conflict Reconstruction**.

Washington: Task Framework, 2002. Disponível em: www.csis.org. Acesso em fevereiro de 2018.

CENTRAL AFRICAN REPUBLIC. **NATIONAL PLAN FOR RECOVERY AND PEACEBUILDING**. 2016. Disponível em https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/car_main_report-a4-french-web.pdf; Acesso em junho de 2018

CHE, F. **Le panel des facilitateurs de l'initiative africaine pour la paix et la réconciliation en RCA lance ses activités à Bangui**. Disponível em: <https://au.int/en/pressreleases/20170912/le-panel-des-facilitateurs-de-linitiative-africaine-pour-la-paix-et-la>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

CHERGUI, S. A Reflection On Progress: Opportunities and Challenges. In: **On The Ten Years Of The African Union Post-Conflict Reconstruction And Development Policy Implementation**, 2016, Addis Ababa. Workshop Report. Addis Ababa. 1-52.

CIVIC, M. A.; MIKLAUCIC M.; **Center for Complex Operations; Institute for National Strategic Studies**. Monopoly of Force: The Nexus of DDR and SSR. Washington: National Defense University Press, 2011.

COLLIER, P; HOEFFLER, A; SÖDERBOM, M. Post-Conflict Risks. **Journal of Peace Research**, 45, 4, 461-478, 2008.

COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA. **A Comprehensive Review of African Conflicts and Regional Interventions [CRACRI]**. Nairobi; Addis Ababa: African Union Commission; APSTA Secretariat, 2018.

CONING, C. The Coherence Dilemma in Peacebuilding and Post-Conflict Reconstruction Systems. **African Journal on Conflict Resolution**, 8, 3, 85-110, 2008.

CONING, C.; DE CARVALHO, C.; AHERE, J. G. **The Afro-liberal pragmatist: The African Union (AU) Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD) Framework: The First Ten Years**. 2016 Disponível em, <https://aherejons.wordpress.com/2017/09/20/the-african-union-au-post-conflict-reconstruction-and-development-pcrd-framework-the-first-ten-years/>

CONING, C.; Political, Civilian and Military Dimensions of PCRD. In: NEETHLING, T.; HUDSON, H. (Org.). **Post-Conflict Reconstruction and Development in Africa: concepts, role-players, policy and practice** Cape Town UCT Press, 2013.

COPLEY, A; SY, A. **Five takeaways from the Bangui Forum for National Reconciliation in the Central African Republic**. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2015/05/15/five-takeaways-from-the-bangui-forum-for-national-reconciliation-in-the-central-african-republic/>, Acesso em junho de 2018.

DAHL, R. A. Democracy and its Critics. Yale University Press. 1989

DE CARVALHO, G.; LUCEY, A. Fractured peacebuilding in the Central African Republic: Lessons for African Union engagement. **Policy Brief**, 87, 1-12, junho 2016.

DE CARVALHO, G.; LUCEY, A. **Peacebuilding in CAR: how the AU can be more effective**. Institute for Security Studies. Peace Operations and Peacebuilding Division. Pretoria. 12 de agosto 2016.

DESHA, G. **Explaining Post-Conflict Reconstruction**. New York: Oxford University Press, 2015.

DESMIDT, S.; Hauck, V. **Conflict management under the African Peace and Security Architecture (APSA)**. European Center for Development Policy Management, n. 211, 1-48, 2017.

DIA (2014). **Pour la reconstruction post conflit de la Centrafrique**. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/fr/politique/l-ua-initie-un-atelier-pour-la-reconstruction-post-conflit-de-la-centrafrique/123903>. Acesso em 08 jun. 2018.

DIAMOND, L. Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States Lessons and challenges. **Taiwan Journal of Democracy**, 2, 2, 93-116, 2006.

DROPSY, E. **Entrevista: MÉDECINS SANS FRONTIÈRES**. RCA: une population livrée à la violence. Disponível em: <https://www.msf.fr/eclairages/rca-une-population-livree-a-la-violence>. Acesso em jul. 2018.

ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. **CENTRAL AFRICAN REPUBLIC**. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/Central-African-Republic/Ethnic-groups>, Acesso entre: 1º e 5 de junho de 2018.

ÉPAULARD, A. Croissance et Réduction de la Pauvreté dans les Pays en Développement et les Pays en transition. **Reflets et Perspectives de la Vie Économique**, XLII, 9-20, 2003.

EXPERT COMPTABLE. **République centrafricaine: Le contexte économique**. Disponível em <http://www.expert-comptable-international.info/fr/pays/central-african-republic/economie-3>. Acesso em jul. de 2018.

FERREIRA, M. P. Justiça e Reconciliação Pós-Conflito em África. **Cadernos de Estudos Africanos**, 7, 8, 8-29, 2014.

FMI - INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Central African Republic: Poverty Reduction Strategy Paper—First Annual Progress Report**. Washington: International Monetary Fund, 2009.

FOREIGN POLICY. **One Day, We Will Start a Big War**. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2015/10/28/one-day-we-will-start-a-big-war-central-african-republic-un-violence/>. Acesso em jun. 2018.

FOREST, J. J.F. Zones of Competing Governance. **Journal of Threat Convergence**, 1, 1, 10-21, 2010.

FORUM NATIONAL DE BANGUI. **Pacte Républicain pour la Paix, la Réconciliation Nationale et la Reconstruction en République Centrafricaine**. Bangui: 2015.

FRANCE 24. **Centrafrique: la voie des armées**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1zNmDh976Zk>. Acesso em jul. 2018.

FRANCE DIPLOMATIE. **Présentation de la République centrafricaine.** Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/republique-centrafricaine/presentation-de-la-republique-centrafricaine/>. Acesso em 16 ago. 2018.

FXDD. **Indicadores econômicos.** <http://www.fxdd.com/mt/pt/forex-resources/educacao-forex/tutoriais-forex/indicadores-economicosnoticias-economicas/>. Acesso em Maio de 2018

GABOR, G.; MUREȘAN, D. Security and Military Strategy: Reflections concerning Post-conflict Reconstruction. In: Strategic Impact. **“CAROL I” National Defence University; Centre for Defence; Security Strategic Studies.** Strategic Impact. Bucarest: National Defence University Printing House Bucharest, 2013. Cap 2, p.47-57.

GALTUNG, J. **Theories of Peace: A Synthetic Approach to Peace Thinking.** Oslo: International Peace Research Institute, 1967.

GIS-RCA. Conclusions. In: PREMIERE REUNION DU GROUPE INTERNATIONAL DE SOUTIEN A LA REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE, 2018, Bangui. **Nota de Reunião.** Bangui: République Centrafricaine, 2018. 1-4.

GUTIERREZ, N. **Historique de l'opération Binuca.** Disponível em: <http://www.operationspaix.net/8-historique-binuca.html>. Acesso em jun. 2018.

HEARN, S. **How to Achieve Sustainable Peace: The Radical Potential of Implementing UN Sustainable Development Goal 16.** Perspective | FES, New York, 1-8, Junho de 2016.

HEATHERSHAW, J; LAMBACH, D. Introduction: Post-Conflict Spaces in International Relations. **Journal of Intervention and Statebuilding**, Londres, vol. 2, 3, 269-290, 2008.

HOEFFLER, A.; IJAZ, S. S.; BILLERBECK, S. Post-Conflict Recovery and Peacebuilding. **World Development Report 2011**, 1-83, October 2010.

HOLTZMAN, S.; ELWAN, A.; SCOTT, C. **Post-conflict reconstruction: The role of the World Bank.** Washington D.C: World Bank Group, 1998.

HORTON, O. **Confronting Slavery and Revealing the "Lost Cause".** Disponível em: <https://www.nps.gov/resources/story.htm%3Fid%3D217>, Acesso em: fevereiro de 2018.

IDEA, INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Reconciliation after Violent Conflict.** Stockholm: Handbook series, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS DO PORTUGAL. **Como se calcula o PIB.** Disponível em: <https://www.ine.pt>, Acesso entre: 15 e 29 de março 2018.

INTER-AGENCY AND EXPERT GROUP ON SDG INDICATORS (IAEG-SDGS). **Final list of Proposed Sustainable Development Goal indicators.** Report of the IAEG-SDGS, Rev. 1, 1-25, 2016.

INTERNATIONAL CONTACT GROUP. **Conclusions-** 6th Meeting Of The International Contact Group On The Central African Republic (Icg-Car). Bangui: 2014.

JACKSON, R.; ROSBERG, C. Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood. **World Politics**, 35, 1, 1-24, 1982.

JEUNE AFRIQUE. **La Centrafrique, championne du monde des missions de l'ONU**. Disponível em: <<http://www.jeuneafrique.com/45222/politique/la-centrafrique-championne-du-monde-des-missions-de-l-onu/>>. Acesso em: 18 de junho de 2018.

JONES, R. The economics of War and Post-conflict Poverty Reduction. In: Barakat, S.; Wardell, G. (Org.) **After the Conflict: Reconstructions and Redevelopment in the Aftermath of War**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

KAMINSKI, R. Peacebuilding in Africa: Regional and International Efforts. In: COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2011, Washington. **Nota de Workshop**. Washington: Council on Foreign Relations. 1-7.

KEMER, T. Repensando a Peacebuilding Commission das Nações Unidas do “local” ao “global”. In: WORKSHOP DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFPR, 2. 2015, Paraná. **Artigo**. Paraná: NEPRI, 2015. 1-18.

KNIGHT, M. **Security Sector Reform: Post-Conflict Integration**. 2009. 55p. Relatório Técnico - Universidade de Birmingham, Birmingham, 2009.

KRAMPE, F. **Building Sustainable Peace: Understanding the Linkages between Social, Political, and Ecological Processes in Post-War Countries**. 2016. 45p. Tese de Doutorado-Uppsala University, Uppsala, 2016.

KREIMER, A. et al. **The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction**. Washington: The World Bank, 1988.

KREUTZ, J. How and when armed conflicts end: Introducing the UCDP Conflict Termination dataset. **Journal of Peace Research**, 47, 2, 243-250, 2010.

KROCK, S. **L'UA initie un atelier pour "la reconstruction post-conflit" de la Centrafrique**. Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/fr/politique/l-ua-initie-un-atelier-pour-la-reconstruction-post-conflit-de-la-centrafrique/123903>>, Acesso em: junho de 2018.

KUMAR, K. **Promoting Social Reconciliation in Post-conflict Societies: Selected Lessons From USAID's Experience**. Estados Unidos de América: USAID Program and Operations Assessment Report No. 24, 1999.

LAMBOURNE, W. Post-Conflict Peacebuilding: Meeting Human Needs for Justice and Reconciliation. **Peace, Conflict and Development**, 4, 1-24, 2004.

LE MONDE. **Le conflit en Centrafrique s'est approfondi, sur le terrain comme dans les esprits**. Disponível em: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/12/19/le-conflit-en-centrafrique-s-est-approfondi-sur-le-terrain-comme-dans-les-esprits_5231836_3212.html. Acesso em 16 ago. 2018.

LEBATT, M. H. Le panel des facilitateurs de l'initiative africaine pour la paix et la réconciliation en RCA lance ses activités à Bangui. Disponível em: <https://au.int/en/pressreleases/20170912/le-panel-des-facilitateurs-de-linitiative-africaine-pour-la-paix-et-la>. Acesso em 11 jun. de 2018.

LIBERATION. Centrafrique : Les Groupes Armés Tendent Leurs Péages. http://www.liberation.fr/planete/2018/02/12/centrafrique-les-groupes-armes-tendent-leurs-peages_1629227 acesso em agosto de 2018

LIBÉRATION. **Centrafrique : les groupes armés tendent leurs péages**. Disponível em: http://www.liberation.fr/planete/2018/02/12/centrafrique-les-groupes-armes-tendent-leurs-peages_1629227. Acesso em 17 ago. 2018.

LIVERPOOL HOPE UNIVERSITY STUDIES IN ETHICS SERIES. **Post-Conflict Reconstruction**. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2010.

LOMBARD, L.; BOTIVEAU, R. Rébellion et limites de la consolidation de la paix en République centrafricaine. **Politique africaine**, 125, 189-208, 2012.

LOTZE, W.; PIETZ, T. **Cooperation in Peace Operations: Strengthening AU, UN and EU Cooperation in Africa**. 2015.

LUCEY, A. Implementing the Peace, Security and Development Nexus in Africa. **Strategic Analysis**, vol. 39, 5, 500-511, 2015.

LUND, M. **What Kind of Peace is Being Built? Taking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions**. In: Agenda for Peace, 20a, 2003, Ottawa. Artigo de discussão. Ottawa: International Development Research Centre, 2003. 1-57.

Mandate of the peacebuilding commission. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>. Acesso em 17 Aug. 2018.

MARTIN, I. All Peace Operations Are Political: a Case for Designer Missions and the Next UN Reform. **Thematic Essays**, 2.1, 8-14, 2010.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. **RCA: une population livrée à la violence**. Disponível em: <https://www.msf.fr/eclairages/rca-une-population-livree-a-la-violence>. Acesso em maio2018.

MINUSCA. **Conclusions 2020**. Disponível em: <https://minusca.unmissions.org/sites/default/files/conclusions2020de201a201c3a8re20rc3a9un-ion20du20gis20rca20du201120avril202018.pdf>. Acesso em 18 de jun. de 2018.

MOLLER-LOSWICK, A. et al. Promoting peace through the Sustainable Development Goals: What role for the Forum on China-Africa Cooperation? **China Quarterly of International Strategic Studies**, 1, 3, 397-421, 2015.

MUGGAH, Robert. Peacebuilding and Post conflict Recovery: What Works and What Does Not. In: INTERNATIONAL EXPERT FORUM, 4. 2013, New York. **Nota de Reunião**. New York: International Peace Institute. 1-15.

NATIONS UNIES. **FAQ on Peacebuilding Commission**. Disponível em: www.un.org/fr/peacebuilding/faqs.html. Acesso em maio2018.

NEPAD'S PLANNING AND COORDINATING AGENCY. **NEPAD is a Vision and Strategic Framework for Africa's Renewal**. Diplomat Africa, Growth and Development Africa, 140-143.

NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT SECRETARIAT. **African Post-conflict Reconstruction Policy Framework**. 2005.

ØBERG, J. Conflict Mitigation in Reconstruction and Development. *Peace and Conflict Studies*, Vol. 3, No. 2, December 1996.

ONU DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **State building in post conflict countries requires a different approach**. In: UN-DESA Policy Brief, 7, New York, 1-2, Setembro 2008.

ONU PEACEKEEPING. **MINUSCA Fact Sheet**. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>>, Acesso em: junho de 2018

ONU. **Carta das Nações Unidas**. ONU, 1945. Disponível em: https://nacoesunidas.org/docs/carta_da_onu.pdf Acesso em maio de 2018

ONU. **Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU**. <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/> acesso em fevereiro de 2018

ONU. **Peacebuilding Commission Must Maximize Position as ‘Unique Platform’ for Sharing Knowledge, Expertise in Post-Conflict Situations, General Assembly Told**. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2012/ga11215.doc.htm>>, Acesso em: maio 2018.

ONU. **Resolution 2301**. In: Security Council meeting, 7747. 2016, New York. 1-17.

ONU. **Répertoire de la pratique du Conseil de Sécurité, Missions de maintien de la paix**. Disponível em: <http://www.un.org/fr/sc/repertoire/subsidiary_organs/peacekeeping_missions.shtml>, Acesso em: junho de 2018.

VINOGRAD, C. **There's a new battle for influence in Central Africa, and Russia appears to be winning**. Washington Post. https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/05/31/theres-a-new-battle-for-influence-in-central-africa-and-russia-appears-to-be-winning/?noredirect=on&utm_term=.7de2b3af5999 acesso em junho de 2018

PACZYNSKA, A. **Emerging and Traditional Donors and Conflict-Affected States: The New Politics of Reconstruction**. Stimson, Washington, 1-14, novembro de 2016.

PANIC, M. **Reconstruction, development and sustainable peace: a Unified Programme for Post-conflict Countries**. CDP Background, artigo 8, 1-23, 2005.

PEACE AND SECURITY COUNCIL. **Communique**. In: Meeting, 737. 2017, Addis Ababa. 1-4.

PEACEBUILDING COMMISSION. **Draft conclusions and recommendations of the second biannual review of the Strategic Framework for Peacebuilding in the Central African Republic**. In: Fifth session Central African Republic configuration, 5., 2011, New York. Conclusions and Recommendations. New York. 1-12.

PECK, C. **Sustainable Peace**: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

PORTO, G. J. Desmobilização, Desarmamento e Reintegração. **Janus**, 76-77, 2013.

RADIO FRANCE INTERNACIONAL. Disponível em: <http://www.rfi.fr/pays/republique-centrafricaine-chronologie-dates-carte-geographie-demographie-economie-chiffres>. Acesso em 16 de ago. 2018.

REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE. Décret n. 160218, de 30 de março de 2016. **Portant Promulgation de la Constitution de la République Centrafricaine**, Bangui, março 2016.

RÉSEAU DES JOURNALISTES POUR LES DROITS DE L'HOMME. **La République Centrafricaine Sans Élections Locales Depuis Plus de Deux Décennies**. Disponível em: <http://rjdh.org/republique-centrafricaine-elections-locales-plus-de-deux-decennies/>. Acesso em jul. 2018,

ROUPPERT, B. The European Strategy for the Sahel. In: **The European African Alliance Conference**, 2012, Berlin. Artigo. Berlin: Academy for Cultural Diplomacy. 1-14.

SCHMUNK, M. **The Neglected Role of Economic Reconstruction in Post-Conflict Societies and Failed States: Strategies, Actors and Instruments**. Disponível em: http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/eco_impacts_03_neglected_role_of_economics_schmunk.pdf, Acesso em: maio 2018.

SECURITY COUNCIL. **Resolution 2149** (2014). In: Security Council meeting, 7153., 2014, New York. Resolução. New York. 1-14

SEEGERS, A.; PCRD in Historical Perspective: International Approaches and Experiences. In: NEETHLING, T.; HUDSON, H. (Org.). **Post-Conflict Reconstruction and Development in Africa**: concepts, role-players, policy and practice, UCT Press, 2013, p.61 – 88

SLOTIN, J. **Global Policy Forum: What Next for the UN Peacebuilding Commission?** Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/un-reform/un-reform-topics/the-peacebuilding-commission/48706.html>, Acesso em: maio de 2018.

STIANSEN, O. **Post-Conflict Democracy for Durable Peace?** Oslo: Representralen, Universiteteti Oslo, 2013.

THE SAYLOR FONDATION. **Types of Democracy**. Disponível em: www.saylor.org/courses/polsc221/#4.1.5/, Acesso em: março 2018.

THOMSON, P. **Building Sustainable Peace for All**. Disponível em: <https://www.un.org/pga/71/2017/01/20/building-sustainable-peace-for-all/>, Acesso em: dezembro de 2017

TZIFAKIS, N. “Post-Conflict Economic Reconstruction”. In: W. F. Danspeckgruber, (ed.), **Encyclopedia Princetoniensis: The Princeton Encyclopedia of Self-Determination**, Princeton: Princeton University, Liechtenstein Institute on Self-Determination. Disponível em: <http://pesd.princeton.edu/?q=node/260>, Acesso entre novembro 2017 e 20 de fevereiro de 2018.

TZIFAKIS, N.; TSARDANIDIS, C. **Economic Reconstruction of Bosnia and Herzegovina: The Lost Decade.** Ethnopolitics, vol. 5, 1, 67–84, março 2006.

U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT; BUREAU FOR ECONOMIC GROWTH, AGRICULTURE AND TRADE; OFFICE OF ECONOMIC GROWTH. **A Guide to Economic Growth in Post-Conflict Countries.** Estados Unidos de América: 2009.

UN WEB TV. **Informal meeting on Central African Republic - Peacebuilding Commission.** Disponível em: <<http://webtv.un.org/watch/informal-meeting-on-central-african-republic-peacebuilding-commission/5780089114001>>. Acesso em: junho de 2018.

UN-DESA; GPAB/REGOPA Cluster. **Governance Strategies for Post Conflict Reconstruction, Sustainable Peace and Development.** UN DESA, New York, 1-38, Novembro 2007.

UNIÃO AFRICANA. **Ato Constitutivo Da União Africana.** Lomé: 2000.

UNIÃO AFRICANA. **Communique - African Solidarity Conference for The Central African Republic.** Addis Ababa: 2017.

UNIÃO AFRICANA. **Feuille de route africaine de paix et de réconciliation en République centrafricaine.** Disponível em: <http://rjdh.org/wp-content/uploads/2017/07/FEUILLE-DE-ROUTE-POUR-LA-PAIX-ET-LA-RECONCILIATION-EN-RCA.pdf>. Acesso em 11 jun. de 2018.

UNIÃO AFRICANA. **Nota Conceptual - Conferência De Solidariedade Da União Africana Para A República Centro Africana.** Addis Ababa: 2017.

UNIÃO AFRICANA. **Policy on Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD). ADDIS ABABA.** 2006. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/pcrd-policy-framwowork-eng.pdf>

UNIÃO AFRICANA. **Press Release – AU and The Government Of The Central African Republic Conclude A Jointly Convened Disarmament, Demobilization And Reintegration (DDR) And Security Sector Reform (SSR) Sensitization Workshop In Bangui.** Bangui: 2016.

UNSG. **Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards.** 2006

VIRCOULON T. **Le conflit en Centrafrique s'est approfondi, sur le terrain comme dans les esprits. In Point de Vue,** Le Monde Afrique. Disponível em: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/12/19/le-conflit-en-centrafrique-s-est-approfondi-sur-le-terrain-comme-dans-les-esprits_5231836_3212.html. Acesso em jul. 2018.

VOLF, M. **The Social Meaning of Reconciliation.** Occasional Papers on Religion in Eastern Europe, Oregon, 18, 3, artigo 3, junho 1998.

VOUTSA, M.E.; BOROVASB, G.; FOTOPOULOS, N. **The Role of Bretton Woods Institutions in Global Economic Governance. The economics of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World.** EBEEC, Nis, Serbia, 2014

VUILLEMIN. **Entrevista:**GÉOPOLITIS. Centreafrique, la paix introuvable. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-3Yw-apsmOc>. Acesso em jul. 2018.

WASHINGTON POST. **Home.** Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/05/31/theres-a-new-battle-for-influence-in-central-africa-and-russia-appears-to-be-winning/?noredirect=on&utm_term=.7de2b3af5999. Acesso em 16 de ago. 2018.

WELZ, M. Briefing: Crisis in The Central African Republic And The International Response. African Affairs, 113/453, 601–610, 2014.

WESSELS, M. Community Reconciliation and Post-Conflict Reconstruction for Peace. In: DE RIVIERA, J. (Org.) Handbook on Building Cultures of Peace. In: Berlin: Springer Science + Business Media, LLC, 2008. Cap. 9, p. 349-362.

WORLD BANK CONFLICT PREVENTION AND RECONSTRUCTION TEAM. **The Role of the World Bank in Conflict and Development.** Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214578-1112884026494/20482671/Role+of+WB+in+Conflict+and+Development.pdf>, Acesso em: Dezembro de 2017.

WORLD BANK OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT. **Post-Conflict Reconstruction.** Précis, 169, 1-5, 1998.

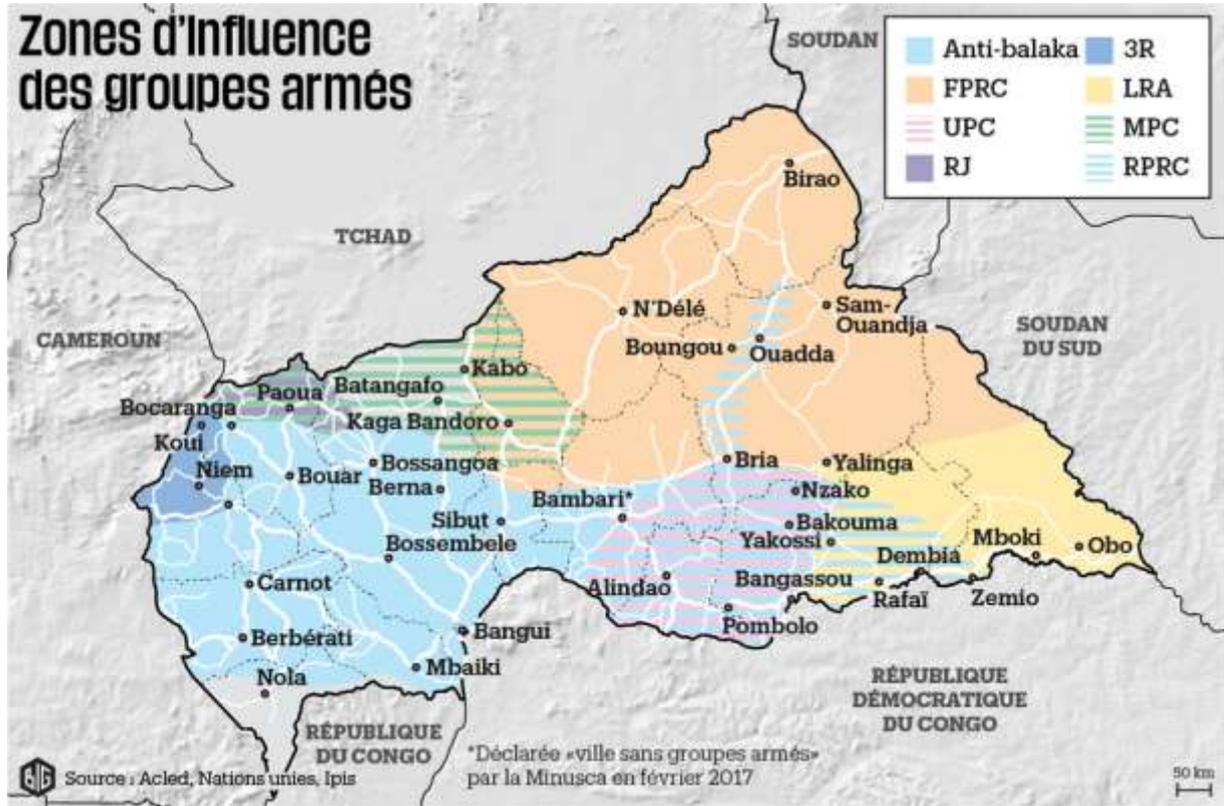
WORLD BANK. **The World Bank in Central African Republic.** Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/centralafricanrepublic/overview#1>. Acesso em 16 ago. 2018.

WORLD BANK. **The World Bank In Central African Republic.** Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/centralafricanrepublic/overview#1>, Acesso entre: 1º e 5 de junho de 2018.

WORLD BANK. **Where we work.** Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/centralafricanrepublic/overview#1>. Acesso em 16 de ago. 2018.

ANEXO

Imagem – 1 : República Centro-Africana, Presença de Grupos Armados em fevereiro de 2018



Fonte: Libération (2018)