



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

Diplomacia das cidades: participação dos municípios na consolidação da paz e direitos humanos

Sérgio Roberto Urbaneja de Brito

Como citar: BRITO, S. R. U. Diplomacia das cidades: participação dos municípios na consolidação da paz e direitos humanos. *In:* SALA, J. B (org). **Relações Internacionais e direitos humanos**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.p59-73. DOI: <https://doi.org/10.36311/2011.978-85-7983-138-6.p59-73>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Diplomacia das cidades: participação dos municípios na consolidação da paz e direitos humanos

Sérgio Roberto Urbaneja de Brito

CONSIDERAÇÕES GERAIS

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise a partir das ideias tratadas em artigos que compõem o livro “Diplomacia das Cidades”¹, editado e escrito por diversos especialistas internacionais e publicado sob os auspícios da VNG International – Agência Internacional de Cooperação da Associação dos Municípios dos Países Baixos (VNG é a sua sigla no idioma holandês). Essa entidade tem por missão apoiar processos de descentralização e facilitar a cooperação descentralizada. Segundo reconhecem os editores da obra, ela é resultado de um longo processo de trabalhos em uma das fronteiras dos estudos de gestão e práticas de gestão, a saber, a participação dos governos locais em temas de consolidação da paz. Foi publicada por ocasião da I Conferência Mundial sobre a Diplomacia das Cidades, que ocorreu em junho de 2008, na Haia.

¹ O livro pode ser obtido, gratuitamente, a partir da página eletrônica da entidade, no seguinte endereço: <<http://www.vng-international.nl/>>.

O que se aborda aqui, portanto, é um esboço dos temas tratados no referido livro, cuja leitura se incentiva e recomenda. De todo modo, parece que é oportuna essa apresentação, no formato de um texto com as visões gerais da obra, para proporcionar e estimular a reflexão em torno desse novo marco conceitual, estimulando o debate.

A expressão “diplomacia das cidades” pode acarretar variadas interpretações, em decorrência de diversos usos.² É, também, um termo relativamente novo. Alguns pontos que podem constituir-se em torno da diplomacia das cidades, de acordo com o que se destaca na obra: segurança, desenvolvimento, economia, cultura, redes e representação.

Nos artigos do livro, o que se faz é analisar, desde um ponto de vista teórico, mas também por intermédio do relato de casos práticos, como as cidades podem buscar uma justificação para contribuir com as atividades de consolidação da paz, o que se coloca como parte da dimensão da segurança. Nesse sentido, o livro almeja examinar a situação atual da diplomacia das cidades e inspirar os governos locais e as organizações internacionais para que realizem atividades de diplomacia das cidades, contribuindo para a consolidação da paz.

O tema da participação internacional dos governos locais, genericamente, já é, por si, uma questão de grande debate. É certo que cidades, assim como outros novos representantes daquilo que se convencionou chamar de “atores subnacionais”, vêm realizando atividades internacionais e recebendo reconhecimento por essas funções. Isso tem ocorrido em um sentido amplo, sempre que esses atores se colocam internacionalmente na defesa de interesses locais na esfera da comunidade internacional.

Em áreas conflitivas isso também pode ocorrer, mas aqui frente a um contexto mais limitado, concentrado na consolidação da paz. Dentro e fora das áreas de conflito têm se formado associações entre atores internacionais e governos locais, com o objetivo de criar contornos políticos e institucionais que possibilitem reconstrução da segurança e manutenção da paz.

Ainda que o termo “diplomacia das cidades” seja relativamente novo, o sentimento, ou atribuição de sentido que dão os líderes locais, para a atuação das cidades em torno da responsabilidade em contribuir com o diálogo que possibilite a paz para os seus cidadãos, é algo que ocorre há mais tempo. Até porque, invariavelmente, é nas cidades onde se sofre diretamente as consequências dos conflitos. Além do que, por outro lado, governos locais têm se capacitado com programas de cooperação internacional e obtido experiência, em associações com outros, para além das fronteiras de seus próprios

² Na introdução da obra se chama a atenção para o fato de que o termo “diplomacia das cidades” é utilizado de distintas formas por diversos atores, sendo definido de acordo com a necessidade e a prática. Segundo consta, um dos primeiros a utilizar o termo em relação à consolidação da paz, no ano de 2003, foi o “Glocal Forum”, uma rede de cidades [a palavra é uma mescla entre “global” e “local”].

países. Em instâncias internacionais, como a ONU, por exemplo, tem sido reconhecida essa iniciativa, já que associações de municípios são convidadas muitas vezes para se unirem com seus esforços na consolidação da paz, em áreas conflitivas, pois é valorizado o conhecimento e experiência de governos locais para poderem auxiliar no diálogo, além de também potencialmente contribuírem com seus recursos técnicos em proveito de seus congêneres que estejam a sofrer com a situação de violência.

Destaca-se que a diplomacia das cidades, em certo sentido, pode ser considerada uma evolução do desenvolvimento natural do papel das cidades como membros da comunidade internacional, compartilhando valores democráticos, o Estado de Direito e os direitos humanos.

A diplomacia das cidades, portanto, de acordo com o referencial utilizado na obra, apresenta-se como uma atividade legítima em que governos locais em áreas de conflitos recebem auxílio para a promoção da paz, por meio da participação de uma ou mais autoridades municipais que não sejam dessa área. Essa contribuição pode se dar com propósitos que visem à proteção dos direitos humanos, à mediação para a resolução de conflitos, à manutenção da coesão, etc. Ainda é algo bem novo, de modo que o campo de possibilidades está em aberto e se desenvolvendo, o que tem a capacidade de gerar um progresso conceitual.

Para esse processo de ajuda, a equipe de autores responsável pelo livro analisado neste *paper* identificou algumas necessidades, que, pelo lado dos governos locais em áreas de conflitos podem ser listadas: uma forma de apresentar seu caso no nível internacional de modo a maximizar a ajuda; que parte de suas agendas estariam mais amparadas pela eventual ajuda externa de seus congêneres; e, por fim, quais são suas opções em caso da ajuda não ser iminente. Já pelo lado dos governos locais que queiram ir às áreas conflitivas para prestar ajuda, necessitam: saber aquilo que é necessário para que sejam efetivas essas ajudas, junto a outras organizações na área do conflito, como as organizações não governamentais ou mesmo a ONU; justificar sua necessidade de prestar essa ajuda.

Mesmo aqueles governos locais que não queiram ter um engajamento mais direto, prestando auxílio diretamente nos locais de conflito, podem vir a apresentar necessidades distintas, como a de pressionar organizações internacionais ou fomentar uma cultura de paz em suas próprias cidades.

É certo que essas diversas instâncias, a dos governos locais, tanto das regiões em conflito quanto os exteriores que prestam ajuda, os governos nacionais e as organizações internacionais, e até a sociedade civil “doméstica”, de modo geral, necessitam saber como

trabalhar com os governos locais “exteriores” para que possam ser alcançados resultados sustentáveis.

Assim, a prioridade do livro é dar destaque tanto aos assuntos de governos locais em áreas de conflito quanto àqueles que enfrentam os governos locais exteriores quando vão às áreas conflitivas. Reconhece-se, portanto, que é valiosa a ajuda que os governos locais de outras áreas podem dar aos envolvidos em conflitos e também a pressão que podem fazer em plataformas internacionais. Até porque, se não houver um contexto internacional favorável, a atividade de ajuda das cidades, nesses casos, torna-se muito mais difícil. A opção da obra, portanto, ainda que não ignore a atuação destacada que os municípios podem prestar em diferentes áreas e setores no contexto internacional, é a de dar relevo, na maior parte dos artigos que compõem o livro, à expressão local da diplomacia das cidades em áreas de conflitos, com esforços em busca da consolidação da paz.

É importante notar que o termo “cidades”, na acepção adotada no texto, indica a participação dos governos locais (subnacionais), excluindo-se os representantes do governo central no âmbito local. E, tampouco, governos locais se confundem com as comunidades locais. Em verdade, a expressão governo local deve ser entendida enquanto associada tanto aos políticos eleitos como a administração que represente legitimamente a uma determinada comunidade local e que também esteja proporcionando a ela serviços públicos.

Quanto à consolidação da paz, consiste no conjunto das atividades que tenham por foco dissuadir o uso da violência e criar condições favoráveis para uma solução pacífica de conflitos, tornando esta uma opção mais atraente.

De acordo com o texto, esta opção faz distinção entre uma “paz negativa”, correspondente à ausência da violência, e uma “paz positiva”, que se relaciona com a construção de condições e instituições para a resolução pacífica de conflitos de interesse.

É certo que isso pode comportar uma ampla gama de potenciais conflitos, mas aqueles que sejam desde logo potencialmente violentos já poderiam ser qualificados como possíveis de receberem a atenção dos governos locais no âmbito internacional, dando destaque a eles, levando-os à ordem do dia no plano da comunidade internacional, para que não se tornem violentos. Seria como que um mecanismo de desfazimento das estruturas da violência, em escala global.

Ainda que os governos locais apenas recentemente venham buscando mais espaço internacional, certamente o campo das relações internacionais não é território exclusivo dos Estados nacionais. O mundo, cada vez mais, tem se mostrado interconectado, pois em muitas situações os limites das áreas internacionais, nacionais e

domésticas se confundem. Alguns chamam a isso de “desterritorialização”, que seria uma força impulsionadora dessa tendência, dentro do próprio contexto globalizante.

Isso permite que governos locais venham a trabalhar em plataformas internacionais, e, de outro lado e como contraponto, que organizações internacionais trabalhem em associação cada vez mais com outros atores, não apenas os Estados soberanos, como os não estatais e também os atores subnacionais, entre os quais os governos locais.

Nesse sentido, é de se destacar que existe um ponto de vista que considera que as organizações internacionais devem trabalhar com diferentes atores, inclusive os governos locais, na gestão de conflitos.

Afirma-se que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento deve apoiar os esforços de consolidação da paz dos governos locais. Afinal, as cidades costumam conhecer bem os problemas locais, são arredias a vê-los como problemas de segurança e, frequentemente, são consideradas mais neutras que os Estados nacionais.

Além do que, em grande parte dos casos, os municípios costumam ser dotados de certo grau de autonomia, previsto em lei.

Por outro lado, também, os Estados nacionais podem apoiar a diplomacia das cidades, a partir do marco geral de suas políticas externas. Existem diversas possibilidades: desde dotar os governos locais de maior capacidade para agirem internacionalmente, como incluir em programas oficiais dos governos nacionais uma política de apoio à diplomacia das cidades. Isso depende das condicionalidades de cada país e de suas realidades específicas, quanto ao ordenamento jurídico, vontade política e mesmo em relação às condições de possibilidade para cada caso em específico (recursos, interesse, etc.).

Outro argumento combatido no texto é o de que a representação dos interesses estatais é incompatível com a representação dos interesses dos governos locais. Até porque o termo diplomacia, tradicionalmente, implica a representação dos interesses que estejam no nível internacional. E, disto, formam parte os debates sobre os interesses globais. Assim, quando os governos locais se unem em organizações e se utilizam de plataformas para se dirigirem à comunidade internacional o fazem no sentido do desenvolvimento internacional.

São diversos os modos de atuação dos governos locais para a consolidação da paz. Podem, preventivamente, criar uma cultura de paz, solidariedade e identificação com os temas caros à paz global. Nessa área, estão, por exemplo, campanhas e festivais pacifistas, fóruns da juventude e educacionais pela paz nas escolas.

Mas os governos locais também podem adotar uma visão da diplomacia das cidades que considere a ajuda a seus equivalentes em áreas de conflitos violentos. Para isso, podem participar de grupos de pressão, desenvolver projetos ou atividades de diálogo.

A questão dos grupos de pressão expressa uma ampla gama de possibilidades, inclusive naquelas situações tão violentas que o envolvimento físico de representantes dos governos locais exteriores não se coloque como uma opção, momento em que se pode, por exemplo, trabalhar-se em plataformas internacionais, com a divulgação de movimentos pacifistas, contribuindo com organizações internacionais para deter a violência, etc.

Ao longo do envolvimento das cidades nessas situações, sua participação pode ir evoluindo desde a contribuição com os grupos de pressão até níveis mais avançados, elaborando projetos, quando se detêm mais conhecimentos técnicos e disposição para prestar solidariedade, até mesmo o envolvimento direto, fomentando o diálogo entre os envolvidos no conflito, o que inclui atividades em que se cria confiança, com formas não violentas de resolução dos conflitos, o que, com certeza, fortalece a coesão social em áreas conflitivas. Não obstante, os governos locais também podem auxiliar ao criarem condições que favoreçam ou facilitem a iniciativa de mediação de outros atores, em diferentes níveis.

Nesse sentido, no da manutenção da coesão social, os municípios ao se converterem também em atores da esfera internacional, devem se pautar pela defesa e promoção dos direitos humanos, num grau que já é comum à política internacional de cada governo nacional, afinal, a questão dos direitos humanos se afigura como “universal” (é o que estabelecem instrumentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos).

A questão do que os governos locais podem e não podem fazer, em casos de guerras, ou níveis altos de violência, por exemplo, é muito importante. De todo modo, parece razoável que os governos locais exteriores possam auxiliar seus homólogos em zonas de conflito a restabelecer a confiança da população, para que sejam capazes de organização de políticas equilibradas. Para isso, é importante o restabelecimento das estruturas para se chegar a uma resolução pacífica dos conflitos. A criação de confiança dos governos locais em áreas de conflito pode ser obtida mediante um bom trabalho, normalmente com o fornecimento de serviços orientados à paz (já que em situações de falta de controle social, o recurso à violência pode ocorrer na busca individual de resolução de conflitos de interesses).

A diplomacia das cidades pode ajudar a solucionar esse impasse, ao contribuir com a criação de confiança nessas áreas de conflito, com assistência técnica de especialistas municipais que possam impulsionar a legitimidade das atuações, apoiar as forças de paz, etc.

De todo modo, parece razoável supor que existam fatores favoráveis, como uma vontade de estabelecer contatos entre posições diversas, o que só se faz com paciência e energia diplomática, com os quais os governos locais exteriores e suas associações podem contribuir.

Os processos de diplomacia das cidades se afiguram quase sempre muito frágeis, o que eventualmente ocasiona que os avanços alcançados possam se inverter facilmente. Assim, os governos locais exteriores devem ter em conta as perspectivas de toda a comunidade de cidadãos, devem trabalhar o aspecto da confiança, devem estar dispostos no longo prazo, devem trabalhar com outros entes e estar dispostos a isso, mas, sobretudo, jamais devem contribuir para que suas ações aumentem o impacto do conflito, já que isso acabaria com a legitimidade de sua atuação. Outro risco é o de que, por serem os conflitos invariavelmente muito complicados, todos aqueles que se envolvem podem ser mal interpretados...

É quase certo, conforme se constata com a leitura dos capítulos do livro, que a diplomacia das cidades quase sempre é algo que se leva tempo. Assim, as cidades que se envolvem devem conhecer o contexto e a gente envolvida no conflito. E isso quase sempre está sujeito a inúmeras variáveis, já que as áreas em conflito podem se revelar muito dinâmicas. Por isso, é muito recomendável a associação a outros grupos para melhorar a troca de informações.

O grau de envolvimento também pode ser bem diferenciado, para os governos locais exteriores que decidem ajudar uma área em conflito.

Mas, desejando participar, podem fazê-lo de muitas maneiras: em nível internacional, diretamente com auxílio na área de conflito (prestando auxílio às missões de paz, por exemplo), ou mesmo em suas próprias localidades, relacionando-se genericamente com temas que tratem da paz global.

Em um mundo em que os Estados não são os atores internacionais exclusivos, o trabalho internacional se converte em norma, também para os governos locais, segundo a posição adotada no texto, já que eles se beneficiam de um conhecimento único que combina processos técnicos e políticos, que podem contribuir para a consolidação da paz e a reconstrução, já que se beneficiariam sobremaneira com tal participação.

É uma soma de esforços, juntamente com atores de outros níveis, sem desprezá-los, mas complementando esforços e acrescentando auxílios e conhecimentos,

unindo-se para tornarem-se mais eficazes. Nessa perspectiva, a qualidade da diplomacia das cidades está diretamente relacionada, em grande parte, à qualidade dos sócios.

Uma condição que se apresenta necessária, de todo modo, segundo os autores do livro em análise, é que os governos locais exteriores conheçam suficientemente bem a área em conflito e a política interna. Essas seriam condições prévias. São necessários também líderes locais que estejam dispostos a construir pontes para eliminar as diferenças. Também a violência deve ser controlada, de alguma forma, com pessoas que sigam as normas de representação, dos direitos humanos, etc. Uma solução legítima para que as partes em conflito busquem uma resolução pacífica para seu problema deve ser oferecida. E, naqueles casos em que se exige uma grande intervenção exterior, devem ser aceitos amplamente os marcos legais que sejam impostos e a direção do processo.

Mesmo que as contribuições se afigurem modestas, a diplomacia das cidades, se bem executada, no longo prazo, pode aproveitar ao máximo suas influências. O livro destaca que em muitas situações está a ocorrer um aumento da participação de governos locais, o que vem contribuindo para a consolidação da paz. São várias as organizações e associações de municípios que estão a trabalhar para isso. Pode ocorrer um aumento de interessados tanto nas práticas já existentes, quanto na identificação de novas possibilidades.

É relevante para o sucesso dessas iniciativas a escolha de bons parceiros, elegendo os sócios adequados tanto nas regiões de conflito, usar os enfoques corretos, ter conhecimento da área, mas também uma constante supervisão do que está a se realizar, e os impactos de sua ação para a consecução da paz.

Para o bom êxito da diplomacia das cidades, além da iniciativa, é necessário que se tenha também suficiente qualidade no auxílio prestado.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA A PARTICIPAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS

A questão da fundamentação legal para a participação internacional dos governos locais em regiões de conflito, em auxílio da consolidação da paz e direitos humanos, é debatida mais detidamente na obra pelo Dr. Antonio Papisca, que atualmente é Professor de Relações Internacionais e Proteção Internacional dos Direitos Humanos na Universidade de Pádua.³

Em rápida síntese, já se pode adiantar que o referido Professor o faz na linha do Direito Internacional dos Direitos Humanos, estabelecido pela Carta das Nações

³Todas as citações que se seguem são interpretações em tradução livre de excertos do capítulo segundo da obra, em sua versão no idioma espanhol.

Unidas, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros instrumentos legais posteriores.

Segundo ele, ao longo do capítulo segundo da obra, o principal argumento é que a legitimidade dos governos locais para atuar para além das fronteiras estatais se justifica mediante duas fontes principais:

1. Em razão da sua “responsabilidade de proteger” os direitos humanos reconhecidos internacionalmente de todos aqueles que vivam em um município;
2. Da sua participação cada vez maior, fundamentada legalmente, em um programa de gestão global do desenvolvimento humano e da segurança humana (derivado do direito humano à paz, segundo a definição do artigo 28 da Declaração Universal: “*Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados*”).

Papisca identifica que o papel internacional dos governos locais está num processo de crescimento no Direito Internacional, a partir da perspectiva do “novo” Direito Universal firmado na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal de Direitos Humanos.

Em sentido estrito, os governos locais não detêm personalidade jurídica internacional. Mas, no entanto, o Direito Internacional que está se desenvolvendo oferece condições de oportunidades que legitimam o papel internacional desses governos locais.

Em épocas de globalização e transnacionalização, o envolvimento de cidades está se tornando indispensável para conseguir a solução pacífica de conflitos, pela democratização genuína da política e das instituições internacionais. Segundo o Professor Papisca, esta perspectiva proporciona uma enorme ajuda para se conseguir Estados mais humanos e, por consequência, mais sustentáveis.

A perspectiva da proteção dos direitos humanos incluiu tanto a segurança humana quanto o desenvolvimento humano. Colocam-se como novas fronteiras da gestão global de múltiplos níveis.

Isso porque, em ambas, o ser humano é considerado um sujeito principal. De acordo com essa posição, expressada nas palavras de Papisca, “ao se encontrar no centro do desenvolvimento, o ser humano deve ter participação nas políticas de desenvolvimento. As políticas de segurança dos Estados devem ser instrumentos para os objetivos da segurança humana e o desenvolvimento humano. O desenvolvimento humano e a segurança humana são buscados ali onde vivem os cidadãos. Dali provém a importância (a função) dos centros urbanos. Os direitos fundamentais dos cidadãos lhes permitem peticionar às instituições dos governos locais que lhes protejam. Deste modo, pode-se sustentar que a

‘responsabilidade de proteger’ do município é ainda mais importante que a dos Estados nacionais. Os governos locais, que se encontram mais próximos dos cidadãos, são os garantidores do Direito Internacional dos Direitos Humanos”.

Outro direito lembrado pelo Professor Papisca é o direito à cidade, enquanto espaço de desenvolvimento coletivo, em diferentes níveis, que assume deveres de solidariedade.

Do ponto de vista legal, uma outra fundamentação legal, que inclui o direito humano a “ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”, previsto no artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. É o direito à paz positiva, a que já se fez referência anteriormente.

Outro argumento interessante para legitimar essa atuação, na visão de Papisca, é o de que os governos locais estão mais próximos das pessoas – que são a verdadeira fonte da soberania, já que ela pertence ao povo –, ou seja, nessa medida, os municípios também deteriam legitimidade para atuarem internacionalmente, até pela própria filosofia do Direito Internacional: “igualdade de todos os seres humanos e proibição de todo tipo de discriminação”.

Assim, uma soberania baseada no princípio da inclusão é mais coerente com a identidade natural do governo local. Com o reconhecimento internacional dos direitos humanos, obriga-se a uma reconstrução da cidadania, desde o ponto de vista de seu possuidor original, o ser humano, com seus direitos inerentes reconhecidos internacionalmente. É o que se pode chamar de cidadania ascendente.

Nas palavras do Professor Papisca, “a prática democrática, em sua articulação dupla de democracia representativa e participativa, deve se ampliar e se aprofundar: para cima, para a democracia internacional e cosmopolita; e, para baixo, na democracia local direta. Ao estender a prática democrática para além de seu espaço territorial histórico, o território local se converte em uma nova fronteira”.

Pela sua maior proximidade e implicações com a democracia, os governos locais são os principais interessados na boa gestão global de vários níveis, na constatação de Papisca.

Até porque, em um mundo cada vez mais globalizado, faz-se difícil distinguir entre o que é ‘nacional’ (intranacional, subnacional, local) e o que é ‘internacional’ (supranacional, transnacional, multinacional). Papisca identifica que a divisão de funções e tarefas entre os diversos atores envolvidos na política internacional está passando por uma redistribuição. Por isso, cidadãos reivindicam também nas esferas internas o que

antes era pauta das internacionais: segurança, bem-estar econômico, proteção ambiental e a proteção dos direitos fundamentais.

A situação se revela auspiciosa. Essa dinâmica pode significar, entre outras coisas: o aumento da consciência dos atores; possibilidade de conseguir objetivos de gestão justa; o uso de instituições internacionais e supranacionais para distribuir de forma igualitária os bens globais comuns de segurança humana e desenvolvimento humano.

Uma forma de lidar com a situação da desterritorialização da política na posição adotada no texto de Papisca, é a de voltar a se estabelecer um conceito de cidadania desde baixo, ou seja, partindo das comunidades políticas até as instituições governamentais (até porque estas devem ser consideradas enquanto seu propósito de legitimidade democrática, antes de fontes de autoridade, poder e capacidades).

Quando se consideram os conflitos que têm início por problemas associados a questões étnicas, por exemplo, em que a reivindicação é por direitos iguais aos dos nacionais, esse conceito ascendente se revela ainda mais urgente.

Que está a ocorrer uma maior participação de atores no cenário internacional, isso é certo. Agora, coloca-se também a questão de sua legitimidade para atuarem. Por exemplo: os governos locais têm o direito para atuarem no sistema das relações internacionais em assuntos ‘dramáticos’ como os de paz e segurança? Afinal, esses temas tradicionalmente pertencem à política exterior dos Estados nacionais.

Papisca responde positivamente à questão, com os seguintes argumentos:

- Primeiramente, o campo legal experimentou uma mutação genética. O reconhecimento legal internacional dos direitos humanos mudou a força impulsionadora, o raciocínio do Direito Internacional, de estadocentrista a humanocentrista. Isto tem muitas implicações;
- Com a Carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a base lógica ‘constitucional’ se estendeu a um nível mundial, ultrapassando as fronteiras da soberania estatal. Pela primeira vez na história da humanidade, o ser humano, a pessoa, é reconhecido como sujeito, não como mero objeto, do Direito Internacional;
- Deste modo, o raciocínio humanocentrista se reforça constantemente no ‘novo’ Direito Internacional, desenvolvendo um conjunto coerente de princípios e normas, como a universalidade dos direitos humanos, sua interdependência e indivisibilidade, o afastamento da guerra, a proibição do uso da força para solucionar disputas internacionais, o Estado de Direito, a universalidade da justiça

penal internacional, a responsabilidade pessoal por crimes de guerra, os crimes contra a humanidade e o genocídio.

Portanto, e ainda nas palavras do autor, “quando um sistema legal se fundamenta nos direitos humanos, entra em uma nova fase de amadurecimento humanocentrista. Estamos indo para além da fase de relações internacionais enquanto sistema primário. Já não estamos na era westfaliana, a primeira que se fundamentou formalmente na soberania baseada na nação”.

O respeito aos direitos humanos passa a ser uma exigência da vida diária das pessoas, no plano interno dos Estados, nas cidades, comunidades, onde elas habitam. Isso leva a uma desterritorialização da política, por consequência, já que essas pautas rotineiras estão a exigir garantias de proteção que surjam a partir do plano internacional.

Outro fator a ser considerado quanto à desterritorialização, é o de que a evolução política e legal se põe contra uma gestão exclusiva dos Estados que, frequentemente, abusa em nome de princípios de integridade territorial e interesse nacional. Segundo Papisca, “a opção racional, sensata e legal é que os governos locais aproveitem as oportunidades cada vez maiores de desenvolver uma identidade própria, um espaço urbano dedicado à prática da inclusão e da paz positiva, e que deem uma evidência internacional a isso. Nesta perspectiva de Estados sustentáveis, a cidade pode exigir verdadeiramente um reconhecimento legal do papel que desempenham nos processos de tomada de decisões de governo global, tanto em nível regional quanto mundial”.

São identificáveis três tipos de funções dos governos locais dentro de um sistema político internacional:

1. Participação em programas de organizações internacionais;
2. Representação formal na tomada de decisões e, portanto, no funcionamento das organizações internacionais;
3. Gestão autônoma dos programas através de suas estruturas de associação.

A participação em programas de organizações internacionais pode ocorrer de diferentes maneiras. Na opinião de Papisca, “o programa internacional dos governos locais pode se dividir em duas partes: uma relacionada com a cooperação internacional (desde programas de cidades-irmãs até programas mais sofisticados de cooperação ao desenvolvimento, à proteção ambiental e à gestão conjunta de elementos do patrimônio da humanidade); e a outra se ocupa de tarefas extraordinárias, como a consolidação da paz e a ajuda humanitária”.

A questão da participação dos governos locais na esfera internacional fica ainda mais relevante em se tratando da garantia ou implementação dos direitos sociais, ou buscando o desenvolvimento econômico-social.

Mas, é certo que dentro de todas as atividades de utilidade pública internacional, “é vital cumprir com os princípios e as normas do Direito Internacional, em particular com os princípios de valores do sistema global. Formam parte integral de uma estratégia coerente e exaustiva para criar uma ordem mundial mais pacífica, democrática e justa”.

Portanto, é esperável que as ações internacionais dos governos locais respeitem os direitos humanos, que o próprio governo paute-se de modo democrático, representativo e eficiente.

O desenvolvimento institucional, nesse sentido, é tanto melhor quanto melhor for também a participação da sociedade civil. Deve ser buscado o respeito aos direitos civis e políticos, mas também aos direitos econômicos, sociais e culturais, à cidadania ativa e à organização de representações da sociedade civil.

De acordo com Papisca o ‘novo’ Direito “está pondo abaixo a barreira da soberania do Estado que, durante séculos, monopolizou a vida humana, a personalidade jurídica internacional, o uso da força e a cidadania. O reposicionamento desta fronteira do Direito Universal, naturalmente, está perturbando a muitos políticos”.

Do ponto de vista ontológico, há uma profunda imbricação entre direitos humanos e democracia: “o poder corresponde ao povo, porque o povo é soberano, e é soberano porque cada um de seus membros tem direitos inerentes...”.

O mundo atual, “das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, assim como dos governos locais que atuam nas fronteiras estatais e para além, demonstra que os papéis cívicos e políticos, a cidadania ativa, já não estão limitados ao espaço intraestatal e que a geometria da democracia está se estendendo e crescendo no espaço mundial. O sistema interestatal tradicional sempre foi um clube exclusivo dos ‘governantes para os governantes’. Agora são os cidadãos, especialmente por intermédio de suas organizações e movimentos transnacionais, os que exigem um papel legítimo e demonstram sua visibilidade no espaço constitucional do mundo. A democratização das instituições e políticas internacionais no verdadeiro sentido da democracia – isto não significa ‘um país, um voto’ (uma tradição de procedimento do antigo princípio da igualdade soberana dos Estados), mas uma legitimidade mais direta dos organismos multilaterais relevantes e uma participação política mais efetiva em seu funcionamento – converteu-se na nova fronteira de qualquer progresso significativo humanocentrista

e pacífico do governo. A defesa de uma democracia internacional-transnacional já está pondo em prática a nova cidadania”.

Esse ‘novo’ conceito de cidadania implica em profundas transformações, em todos os níveis. Afinal, os direitos humanos são os direitos de cada ser humano, e têm de ser assim considerados no plano internacional.

Isso se desdobra em um grande desafio, que é o de propiciar condições para que sejam implantadas políticas sociais adequadas, nos níveis local, nacional e internacional, para que se respeitem os direitos. Esse é um marco na arquitetura de governo de múltiplos níveis e uma nova fronteira para a proteção humana e progresso da democracia.

De acordo com a primeira afirmação do texto da Declaração Universal, de que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, e complementando com a observação de Papisca de que “o respeito da dignidade humana e dos direitos humanos deve ser garantido a partir de onde vivem as pessoas, a cidade que proporciona oportunidades iguais a todos os que vivem nela, a cidade inclusiva, é a base (de trabalho) de uma ordem mundial pacífica e justa. É uma cidade assim, em particular mediante o diálogo intercultural, a dinâmica evolutiva das identidades avançará em uma direção universalista, transterritorial e metaterritorial, e transcultural”; percebe-se, pois, que a cidade ganha em relevância no cenário intercultural necessário, na inclusão democrática, podendo em muito contribuir para a revitalização da esfera pública.

E, num cenário de desterritorialização, a contrapartida necessária para essa maior inserção no cenário político, é o das responsabilidades, o que inclui a responsabilidade de proteção. Sendo um novo ator internacional relevante, a cidade deve também desempenhar esse papel de um garantidor da paz e dos direitos humanos, já que não se pode considerar que temáticas tão importantes para cada ser humano isoladamente considerado, sejam exclusivas dos Estados, até porque estes são invariavelmente os que mais colocam em ameaça a paz e a segurança, além de serem os maiores violadores dos direitos humanos.

A percepção de segurança, nesse sentido, amplia-se de uma visão limitada, atrelada exclusivamente aos Estados nacionais, para uma mais ampla, associada aos direitos das pessoas e ao papel dos novos atores, com destaque também para os governos locais, afinal, é nas cidades em que as pessoas têm a sua vida diária.

Assim, como observa Papisca, “a responsabilidade de proteger a vida dos seres humanos e as comunidades humanas não corresponde unicamente aos

Estados, mas também aos governos locais. Os Estados, portanto, não devem minar as iniciativas internacionais dos governos locais que cumpram esse princípio legal-moral, especialmente onde a vida e a paz estejam ameaçadas”.

Portanto, a diplomacia das cidades apoia a eficácia do Direito Internacional, comprometendo-se com o direito à paz, aos direitos humanos, sendo aliada natural das instituições internacionais que se engajam em torno dessas agendas. Nesse sentido, as cidades podem dar uma valiosa contribuição para o apoio pacífico em regiões conflitivas, reforçando a segurança no sistema internacional.

É certo que a amplitude das possibilidades para a atuação da diplomacia das cidades é extensa no que tange à consolidação da paz e direitos humanos, o que afigura como altamente recomendável a leitura dos capítulos da obra que motivou a elaboração do presente *paper*.

REFERÊNCIA

MUSCH, A. et al. (Eds). *Diplomacia de las ciudades: el papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto*. La Haya: VNG International; The Hague: United Cities and Local Governments, 2008.