

PARADIGMA ECONÔMICO DO *PEACEBUILDING* ONUSIANO: FORMAÇÃO E NECESSIDADE DE REVISÃO

Victor Dias Mendes¹



Fonte: Zoma (2013).

As operações de paz (OPs) são um dos mecanismos utilizados pelas Nações Unidas para cumprir seu princípio fundamental: “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” (ONU, 1945, Preâmbulo). Por meio das ingerências internacionais avalizadas pelo Conselho de Segurança e seus mandatos, a organização e seus países-membros promovem uma série de empreendimentos com fins de estabilizar regiões conflituosas, fortalecer instituições locais (como o Estado Democrático de Direito) e, em tese, findar a violência e qualquer ameaça que possa comprometer o equilíbrio do sistema internacional.

Assim, cunha-se regularmente o termo “*peacebuilding*”, uma das mais complexas abordagens operacionais das missões onusianas, que diz respeito a uma atuação pautada pelo endereçamento de tópicos estruturais da violência que possam comprometer o

¹ Mestrando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP). Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: victordmendes@usp.br.

funcionamento de sociedades e Estados após a intervenção (UN, 2008). É nessa modalidade que entram, por exemplo, os esforços para o fortalecimento institucional do país (também nomeado *statebuilding*), voltados inclusive à reconstrução e planejamento político econômico das instituições no pós-guerra.

Neste breve artigo é discutida a formação do paradigma econômico do *peacebuilding* contemporâneo, portanto, das OPs. Seu objetivo é trazer uma ótica crítica aos princípios que norteiam as Nações Unidas durante suas operações, apontando possíveis problemáticas e permitindo reflexões. A metodologia deste trabalho foi baseada na revisão qualitativa de fontes primárias e secundárias que permitem observar de maneira crítica o paradigma e arcabouço teórico-procedimental da ONU quando se trata de *peacebuilding*.

A forma como as Nações Unidas desenvolvem suas atividades nas OPs está relacionada à conjuntura em que o paradigma atual do *peacebuilding* se formou, na década de 1990. Richmond (2004) aponta que as organizações internacionais desse período, assim como os países que as compunham, se pautam por um “*peacebuilding consensus*”, cujos pressupostos reproduzem os valores predominantemente aceitos no ambiente pós-Guerra Fria. O consenso teria por objetivo a estabilização de conflitos regionais e a contenção de qualquer violência que pudesse comprometer a paz e a globalização. O fortalecimento do Estado e a integridade territorial nas ingerências da ONU, assim como as reformas políticas e econômicas, seriam pautadas pelos princípios democráticos e liberalizantes primados naquele momento (RICHMOND, 2004), uma vez que a comunidade internacional via nestes os pilares do desenvolvimento (PUGH, 2005) e, portanto, da paz (visto que um levaria ao outro).

Tendo isso em conta, observar qualquer dinâmica econômica daquele momento histórico demanda considerar, também, os princípios postulados pelo então popular Consenso de Washington (1989), que primou o desenvolvimento pela liberalização econômica e regeu muita da ordem econômica internacional da década de 1990. Cunhadas pelo economista estadunidense John Williamson ao pensar a recuperação latina no pós-Crise da Dívida (década de 1980), suas ideias acabaram se convertendo em um paradigma de políticas econômicas internacionais inédito e expandido à economia política global como um todo.

Sarah Babb (2012) traz contribuições relevantes para a reflexão da consolidação do Consenso junto às instituições internacionais, cuja consideração é necessária para compreender a solidificação de seus postulados no ideário econômico da governança global dos anos 1990. A autora argumenta que a força conquistada pelo paradigma (pelo apoio recebido por atores políticos importantes, principalmente os de Washington) permitiu e legitimou que as organizações internacionais, especialmente as financeiras, reforçassem certas condicionalidades que se tornaram praxe em sua atuação mundo afora. Empréstimos e outras ajudas concedidas pelo Fundo Monetário Internacional ou pelo Banco Mundial, por exemplo, ganharam uma capacidade quase que coercitiva ao impor que estes apenas se realizariam, em países em desenvolvimento e/ou endividados, sob a condição de reformas econômicas liberalizantes (BABB, 2012).

É fundamental conceber a força conquistada por essas instituições para observar o papel da ONU neste contexto. Ainda que não tenha a força econômica das outras, ao ser uma organização responsável pelo apaziguamento de conflitos no mundo, às Nações Unidas compete também criar as condicionalidades para que isso ocorra naqueles Estados em que ela interfere. Cabe ressaltar que a organização, como dependente de doações e pagamentos de Estados para que realize suas operações, fica também vulnerável às condicionalidades externas que demandam que ela replique o paradigma dominante na comunidade internacional, caso contrário deixa de ser financiada (PUGH, 2005).

Assim, no tocante às OPs, Pugh (2005) argumenta que uma vez que seus objetivos primordiais sejam a retomada do Estado de Direito e a garantia da segurança pública, se torna mais fácil que paradigmas incontestados em temas secundários (como a economia) assumam o vácuo deixado pelas Nações Unidas ao tratar deles. Dessa forma, uma vez que a ONU não costuma se contrapor diretamente àquilo que pensa a comunidade internacional, a popularidade política do Consenso junto às condicionalidades para doações fez com que os princípios de Williamson conseguissem extrapolar o controle de crises econômicas em Estados já consolidados e passassem a permear, também, as práticas de *statebuilding* nas operações de paz e no desenvolvimento de sociedades pós-conflito.

Nesse sentido, a condicionalidade onusiana aos Estados pós-guerra não se pauta pela reforma econômica apenas, mas também pela (re)construção do Estado e fomento às

instituições locais de maneira já liberalizada desde sua nascença. Resta refletir, entretanto, quais as consequências disso para a estabilidade e durabilidade da paz.

Para fins de exemplificação, neste artigo foram selecionados dois dos postulados do Consenso de Washington para que seja observado seu peso paradigmático no *peacebuilding*, assim como na sustentabilidade de longo prazo da paz: a liberalização comercial e o reordenamento de gastos públicos (WILLIAMSON, 2009), que serão ilustrados com exemplos empíricos de sua aplicação.

De longa data, a vertente liberal da Teoria de Relações Internacionais promove que o comércio e sua liberalização seriam fatores de contenção de conflitos. A ideia de que a interdependência favorece o desenvolvimento é recorrente, especialmente à luz das noções de globalização econômica (VIEIRA, 2018) e da promoção de uma “economia sem fronteiras” (PUGH, 2005). Dessa forma, uma das primeiras iniciativas realizadas no ambiente pós-conflito pela ONU é justamente a construção (ou reforço) de modelos econômicos que preparem o país para sua inserção comercial internacional.

Economias baseadas em exportações, que promovam a livre concorrência doméstica e internacional e estimulem o crescimento do setor privado eram aquelas vistas com maior potencial de crescimento e paz no mundo do livre mercado (PUGH, 2005; VIEIRA, 2018). Assim, é incomum que as Nações Unidas proponham modelos econômicos que fujam radicalmente disso, uma vez que seriam condições pré-concebidas essenciais para que se findem conflitos — alheias, todavia, a uma observação crítica que refletisse sobre a sustentação da paz a longo prazo.

O caso da Costa do Marfim, por exemplo, ilustra a necessidade dessa crítica. O país do oeste africano é reconhecido internacionalmente por sua economia exportadora de cacau, em 2020 sendo responsável por 44,6% de todas as exportações do produto (ITC, 2021). O acesso às terras férteis, por outro lado, é bastante limitado considerando as características geográficas do Estado (cujo norte é uma região do Sahel). Surge uma marcada problemática social, uma vez que parte considerável da população depende de terras para subsistência, com tensões sociais catalisadas pela alta concentração fundiária para a produção cacauífera e, ademais, sendo também uma sociedade com cisões de cunho religioso e tribal que acentuam disputas políticas (BIBERMAN, 2012).

Tais desigualdades e tensões levaram, em 2002, à Primeira Guerra Civil da Costa do Marfim (2002-2007), que teria a presença de duas operações da ONU: a *UN Mission in Côte D'Ivoire* (MINUCI — 2002-2004) e a *UN Operation in Côte D'Ivoire* (UNOCI — 2004-2017). A primeira, política, visava mediar os lados em conflito para negociar um acordo de paz, já a segunda foi uma operação multidimensional voltada principalmente ao *peacebuilding*. O mandato da UNOCI (UNSC, 2004), entretanto, é bastante defasado no tocante a medidas econômicas, enfatizando que o fim da violência viria apenas pelo controle dos lados conflitantes e fortalecimento político, marginalizando então variáveis conjunturais como o desenvolvimento econômico da população — que poderiam incluir, por exemplo, uma reforma do setor agrário em detrimento dos latifúndios de cacau.

A ONU não endereçou a produção cacauzeira com novas abordagens mais inclusivas à população em conflito, colocando em segundo plano os fatores econômicos da disputa e, indiretamente, fomentando tensões políticas que agravaram ainda mais as desigualdades locais, além de fortalecer elites latifundiárias que primavam por uma economia exportadora. Os resultados disso foram evidentes: o acordo de paz cedeu e, em 2010, eclodiu uma Segunda Guerra Civil (2010-2011) que fez com que as Nações Unidas ficassem no país até 2017 — gerando não apenas custos financeiros e de reputação à ONU, mas também à vida e aos direitos humanos da população local.

A situação ilustrada coloca em xeque a premissa incontestada do livre comércio como condição para a paz. O caso marfinense é apenas um que levanta o questionamento sobre como economias essencialmente exportadoras podem ser problemáticas a países conflituosos ou em desenvolvimento. Em reflexões mais recentes, o próprio John Williamson (2009), ainda que reitere a necessidade do comércio internacional, aponta a reforma agrária e o investimento em outros setores de base (como a educação) como um dos fatores fundamentais para sociedades que visam a liberalização em longo prazo de suas economias, uma vez que o êxito nos planos só se daria com a devida atenção e oportunidade às parcelas populares fragilizadas.

O desenvolvimento econômico pela liberalização, então, não precisa ocorrer de maneira descolada de políticas sociais, evitando assim o fortalecimento unilateral de elites que acirrem as disputas sociais. A grande questão envolvida nisso é que o paradigma econômico das Nações Unidas, que se demonstra cada vez mais antiquado, endereça a

pobreza apenas de maneira humanitária (PUGH, 2005), remediando-a em detrimento de realizar reformas profundas nas estruturas socioeconômicas das sociedades pós-conflito.

A má atenção às reais necessidades populares também aparece em outro postulado do Consenso de Washington aplicado aos conflitos: o reordenamento de gastos públicos. Um caso de interesse, neste contexto, é o Haiti. O país se converteu, desde sua independência (1804), em um dos mais pobres países das Américas, com uma realidade que escancara os impactos do passado colonial onde as possibilidades de pleno desenvolvimento foram sobrepostas pelas consequências estruturais de séculos de exploração econômica e relações políticas predatórias, que minaram a coesão de interesses locais (como pela ascensão de elites políticas e a crescente dívida externa).

O Haiti é internacionalmente reconhecido pela série de esforços realizados pelas Nações Unidas desde os anos 1990 na tentativa de estabilização nacional. Governado por um regime autoritário durante a Guerra Fria, na época o governo era financiado por empréstimos estadunidenses que tornaram a já frágil balança comercial haitiana cada vez mais deficitária. Durante sua redemocratização (1991), o país foi obrigado a adotar medidas neoliberais para que conseguisse apoio internacional em sua recuperação econômica (ANDRADE, 2012). As medidas, extremamente impopulares em razão das desigualdades sociais acentuadas, causaram uma série de distúrbios² que se perpetuam até hoje e que a ONU custa a resolver em função de seu rígido paradigma econômico, onde a transformação macroeconômica pela estabilidade se volta para a redução do Estado e o afinilamento de bens coletivos e públicos, primando o desenvolvimento do setor privado (PUGH, 2005). Nesse sentido, indiretamente é favorecida a ascensão de elites econômicas e não se trata efetivamente das desigualdades sociais, real raiz das instabilidades do país.

Babb (2012) é enfática ao afirmar que uma das principais críticas ao Consenso de Washington é justamente sua abordagem generalista que não observa as peculiaridades

² O primeiro grande distúrbio no Haiti que teve uma resposta das Nações Unidas foi o golpe de Estado contra o presidente Jean-Bertrand Aristide, eleito sob promessas de reformas sociais, mas na prática obrigado a governar sob reformas econômicas liberais para a recuperação do país. Em razão disso, tanto sua popularidade foi minada entre apoiadores (camadas populares) quanto ganharam força seus opositores (elites) (ANDRADE, 2012). A conjuntura favoreceu um golpe de Estado orquestrado por militares em 1991, cuja crise levaria ao surgimento da *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH), em 1993, e marcaria o início de uma série de outras crises políticas que teriam como resposta as diversas operações da ONU no país desde a década de 1990.

nacionais em detrimento de uma receita universalista da recuperação econômica. Aplicado à paz liberal e ao *peacebuilding* onusiano, o Consenso despolitiza as relações econômicas das sociedades pós-conflito (que recorrentemente saíram de disputas políticas em função da desigualdade), objetificando-as como possuidoras de “patologias” que devem ser curadas pela comunidade internacional com modelos “funcionais” — que, como argumentado, não endereçam os problemas reais. O primado da globalização se sobrepõe às necessidades locais a partir de um argumento incontestado de que a paz só virá a partir de um Estado inserido nas lógicas globais de comércio e liberalismo (PUGH, 2005).

O grande problema, implicitamente evidenciado na argumentação até então, é o perigo de reincidência de conflito nestas sociedades em que não são propriamente endereçadas as raízes econômicas da violência — chocando-se diretamente ao princípio fundamental do *peacebuilding* em si: evitar a relapso dos conflitos por meio do fortalecimento das instituições políticas, econômicas e sociais (UN, 2008).

Dani Rodrik (2018) traz excelentes contribuições à temática das consequências sociais e políticas das reformas liberais em burocracias estatais. O autor pontua a tendência, demonstrada na história e teoria econômica, de *backlashes* políticos nos Estados que as propõem, usualmente aparecendo por meio da ascensão de líderes populistas e/ou nacionalistas que alcançam seus espaços por abarcar a parcela da população marginalizada pelas reformas. Essa observação, entretanto, diz respeito às sociedades “em paz”; contudo, pensá-la de maneira extrapolada e aplicada a sociedades em conflito permite reflexão mais complexa pois, se a liberalização fortalecer os pontos de tensão social, o *backlash* não vem pela usurpação populista das instituições de Estado e sim pelo retorno à própria guerra. A contradição entre o princípio e o paradigma do *peacebuilding*, portanto, se escancara.

De qualquer maneira, uma esperança na discussão é o fato de que a ONU passou a refletir sobre a necessidade de rever seus procedimentos. Relatórios recentes (UNSG, 2014; 2015) trazem apontamentos internos à própria organização sobre seu papel na conciliação de conflitos, uma vez que, ainda que tenha havido sucesso em missões humanitárias e de pacificação, a comunidade internacional não foi exitosa em apoiar e desenvolver capacidades nacionais que evitassem a recaída em conflitos (UNSG, 2014). O nascente pensamento autocrítico pode ser um indicativo de que, à frente, as Nações

Unidas passarão a promover um *peacebuilding* com paradigma econômico melhor adequado às demandas locais, que de fato remediem e previnam novos conflitos.

Paralelamente, na própria academia se observa uma crescente tendência, desde o fim da década de 2000, da publicação de uma literatura crítica às OPs, que aponta a necessidade de um “*local turn*” não apenas econômico como político nas práticas internacionais de gestão da paz (LEONARDSSON; RUDD, 2015). Ingram (2015), ao observar Estados em reconstrução pela ONU, argumenta que intervenções internacionais tendem a trazer modelos estatais que refletem os interesses da comunidade internacional acerca de como deveria funcionar um país — ou seja, adequados ao *status quo* esperado das relações internacionais contemporâneas, quase como em uma evolução histórica do “*consensus*” observado por Richmond (2004) nos anos 1990 e explicitando o universalismo pontuado por Babb (2012). Essa abordagem, entretanto, pode ser bastante problemática, uma vez que intervir em Estados com uma “receita” *top-down* que replique uma visão de mundo específica da composição de um “país-modelo” (para muito além da economia) pode ser perigoso por não atender expectativas locais e, a longo prazo, poder criar um contexto insustentável — como, mais uma vez, pelo fortalecimento de elites e, também, pela má distribuição de poder, criando crises de legitimidade e fomentando dinâmicas de conflito.

Desta forma, resta a pesquisadores e *policymakers* que observem a capacidade de adaptação da ONU às demandas contemporâneas do *peacebuilding*, adequando-se a um modelo que de fato atenda aos princípios fundamentais deste e àquilo que efetivamente contribui para a construção da paz nos conflitos locais do sistema internacional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. **Haiti**: dois séculos de história. São Paulo: Alameda Editorial, 2019.

BABB, S. The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 2, pp. 268-297, 2012.

BIBERMAN, J. Hot cocoa: Agricultural Economics and the Ivorian Civil Wars. **Cornell International Affairs Review**, v. 5, n. 2, 2012.

INGRAM, S. **State-building**: Key concepts and operational implications in two fragile states. Geneva, Washington & New York: World Bank & UN Development Programme, 2015.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE (ITC). **List of exporters for the selected product in 2020** — Product: 1801 Cocoa beans, whole or broken, raw or roasted. ITC, 2021. Disponível em <https://bit.ly/3gUTWGJ>. Acesso em 28/06/2021.

LEONARDSSON, H; RUDD, G. The “local turn” in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 5, pp. 825-839, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. 1945.

PUGH, M. The political economy of peacebuilding. **International Journal of Peace Studies**, v. 10, n. 2, pp. 23-42, 2005.

RICHMOND, O. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, pp. 83-101, 2004.

RODRIK, D. Populism and the economics of globalization. **Journal of International Business Policy**, 2018.

UNITED NATIONS (UN). **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines**. New York: United Nations, 2008.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL (UNSG). **Civilian capacity in the aftermath of conflict**: Independent report of the Senior Advisory Group. New York: United Nations, 2014.

_____. **The Challenge of Sustaining Peace**: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 review of the United Nations Peacebuilding Architecture. New York: United Nations, 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1528/2004**. 2004.

VIEIRA, P. Trading our way out of war: perpetual peace without politics. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 116, pp. 05-22, 2018.

WILLIAMSON, J. A Short History of the Washington Consensus. **Law and Business Review of the Americas**, v. 15, 2009.

ZOMA, Basile. **Head of UNOCI Receives Delegation of Traditional Rulers**. 22 ago. 2013. 1 fotografia. Disponível em: https://dam.media.un.org/asset-management/2AM9LOBAKL5G?FR_=1&W=1366&H=625. Acesso em: 07 ago. 2021.