

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

HAITI: DA CRISE À MINUSTAH

MARIANA DALALANA CORBELLINI

Porto Alegre

2009

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

HAITI: DA CRISE À MINUSTAH

Dissertação apresentada como exigência
para conclusão do Mestrado em Relações
Internacionais da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul.

MARIANA DALALANA CORBELLINI
Orientador: Prof. Dr. Raúl Enrique Rojo

Porto Alegre
2009

Aos meus pais

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, professor Raúl Enrique Rojo, que com sua paciência e dedicação mostrou-me o caminho a ser seguido durante todo o período de realização desta pesquisa. Agradeço, ainda, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que possibilitou o desenvolvimento desta dissertação por meio da concessão de uma bolsa integral de Mestrado.

Sou grata também ao professor Ricardo Seitenfus, que me proporcionou a oportunidade de conhecer o Haiti por meio de uma viagem de estudos ao país, bem como às pessoas que, lá, gentilmente nos receberam, como o Embaixador brasileiro Igor Kipman e sua esposa, Roseana.

Ademais, agradeço ao apoio de colegas e amigos que se fizeram presentes em minha vida ao longo do desenvolvimento da dissertação.

Por fim, sou grata aos meus pais, que me ensinaram desde cedo a dar valor ao conhecimento. A eles devo esta conquista.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar as mudanças políticas, sociais e econômicas ocorridas no Haiti entre os anos de 2004 e 2008, desde o estabelecimento de uma operação de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no país. Para que os efeitos da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), como é chamada tal operação, sejam conhecidos, uma análise bibliográfica é realizada. A ela, soma-se a análise de documentos e informações – estes, por sua vez, recolhidos através de trabalho de campo realizado durante viagem de estudos da pesquisadora ao Haiti.

O trabalho apresenta, em um primeiro momento, um panorama da situação haitiana, com vistas à construção de um aporte teórico que possibilite o estudo do caso. Tendo a debilidade estatal como variável explicativa da crise social, econômica e política instaurada no Haiti no ano 2000 – crise esta que embasa a intervenção internacional – o processo de construção do Estado haitiano e a interação entre poder, autoritarismo e cultura da força são abordados. O intuito é demonstrar como essas variáveis se combinam, dando origem à crise e colocando-se como obstáculos à sua resolução. Em um segundo momento, são estudadas as operações de manutenção da paz da ONU como um todo. A ênfase é dada às operações ocorridas no período pós Guerra Fria, devido a seu caráter multidisciplinar, do qual a MINUSTAH é representante. Neste ponto, são analisados os desafios impostos pelas mudanças ocorridas no mecanismo, com vistas à sua equiparação posterior ao caso haitiano. Por fim, em um terceiro momento, a Missão de Estabilização das Nações Unidas é estudada em maior profundidade; determinando-se seus antecedentes e condicionantes, para que, em seguida, sua atuação durante os primeiros quatro anos seja analisada.

Através deste trabalho, é possível perceber a importância da presença da MINUSTAH em território haitiano. A missão teve, de fato, papel relevante para o alcance e a manutenção de um ambiente estável e seguro no país, além de ter proporcionado oportunidades de diálogo político entre as partes conflitantes. No entanto, muitos ainda são os obstáculos que se impõem ao sucesso da missão, não apenas nos quesitos securitários e políticos, mas principalmente no que diz respeito aos desafios sociais e econômicos impostos ao Haiti.

PALAVRAS-CHAVE: Haiti – Operações de Manutenção da Paz – Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti

ABSTRACT

The present study seeks to present the political, social and economical changes in course in Haiti between the years 2004 and 2008, since the establishment of a United Nations (UN) peacekeeping operation in the country. In order to show the effects of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), as the mission is called, a bibliographical analysis is carried out. To it, it is added an analysis of documents and information – these, in their turn, gathered through a work in the field carried out during a study trip of the researcher to Haiti.

The study presents, at a first moment, a view of the Haitian situation, in order to construct a theoretical approach that makes the study of the case possible. Considering the state weakness as an explicative variable of the social, economical and political crisis set up in the country in the year 2000 – a crisis that serves as a basis to the international intervention – the process of construction of the Haitian state and the interaction between power, authoritarianism and culture of force are brought to study. The objective is to demonstrate how these variables go together, originating the crisis and becoming obstacles to its resolution. At a second moment, the UN peacekeeping operations are studied as a whole. The emphasis is given to the operations that are carried out during the post-Cold War period, due to its multidisciplinary character, of which MINUSTAH is representative. At this moment, the challenges imposed by the changes in the mechanism are studied, in order to subsequently equate them to the Haitian case. Finally, at a third moment, the United Nations Stabilization Mission in Haiti is deeply analyzed; its records and restrictions are determined, so that its actions in the field during the first four years can be analyzed next.

Through this study, it is possible to understand the importance of the presence of MINUSTAH in the Haitian territory. The mission had, in fact, a relevant role in reaching and maintaining a stable and secure environment in the country, besides having provided opportunities of political dialogue between the conflicting parts. However, there are still many obstacles to the success of the mission, not only to security and politics aspects, but specially to the social and economic challenges imposed to Haiti.

KEYWORDS: Haiti – Peacekeeping Operations – United Nations Stabilization Mission in Haiti

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapa da América Central e o Caribe	22
Figura 2: Mapa do Haiti	23
Figura 3: Organograma da MINUSTAH	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indicadores da falência estatal no caso haitiano	35
Tabela 2: Comparação entre dados estatísticos do Haiti e da América Latina ...	38
Tabela 3: Número de soldados da MINUSTAH por país	111

LISTA DE SIGLAS

- ACABq – *Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions* (Comitê Consultivo em Questões Administrativas e Orçamentárias)
- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
- CARICOM – *Caribbean Community* (Comunidade do Caribe)
- CEPAL – *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe)
- CIA – *Central Intelligence Agency* (Agência Central de Inteligência)
- CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha
- CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
- CVR – *Community Violence Reduction* (Redução da Violência na Comunidade)
- DDR – *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (Desarmamento, Desmobilização e Reintegração)
- DPKO – *Department of Peacekeeping Operations* (Departamento de Operações de Manutenção da Paz)
- DSNCRP – *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de La Pauvreté* (Documento de Estratégia Nacional para o Crescimento e a Redução da Pobreza)
- ECI – Entidade Caótica Ingovernável
- ECOWAS – *Economic Community of Western African States* (Comunidade Econômica dos Estados Ocidentais Africanos)
- ERC – *Emergency Relief Coordinator* (Coordenador para Alívio de Emergências)
- EUA – Estados Unidos da América
- FADH – *Forces Armées d'Haïti* (Forças Armadas do Haiti)

FAO – *Food and Agriculture Organization* (Organização para Alimentação e Agricultura)

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPNU – Fundo Populacional das Nações Unidas

GT – Governo Transitório

HTI – *Haiti Transition Initiative* (Iniciativa de Transição do Haiti)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

KATA – *Konbit Ak Tet Ansanm* (Trabalhando Juntos)

MINUSTAH – *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti* (Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti)

MIPONUH – Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti

OCHA – *Office of Coordination for Humanitarian Affairs* (Escritório de Coordenação para Assuntos Humanitários)

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – *Office of Transitions Initiatives* (Escritório de Iniciativas de Transição)

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUC – Operação das Nações Unidas no Congo

OPL – Organização do Povo em Luta

OSCE – Organização para Segurança e Cooperação na Europa

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB – Produto Interno Bruto

PNH – Polícia Nacional Haitiana

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRPNH – Plano de Reforma da Polícia Nacional Haitiana

RESG – Representante Especial do Secretário-Geral

SOFA – *Status of Forces Agreement* (Acordo das Prerrogativas das Forças)

UE – União Europeia

UNASOG – *United Nations Aouzou Strip Observer Group* (Grupo das Nações Unidas de Observação da Faixa de Aouzou)

UNDOF – *United Nations Disengagement Observer Force* (Força das Nações Unidas de Observação de Desengajamento)

UNEF I – *United Nations Emergency Force I* (Força de Emergência das Nações Unidas I)

UNIFIL – *United Nations Interim Force in Lebanon* (Força Interina das Nações Unidas no Líbano)

UNIKOM – *United Nations Iraq-Kwait Observation Mission* (Missão de Observação das Nações Unidas no Iraque-Kuaite)

UNMIH – *United Nations Mission in Haiti* (Missão das Nações Unidas no Haiti)

UNMOGIP – *United Nations Military Observer Group In India and Pakistan* (Grupo de Observação Militar das Nações Unidas na Índia e no Paquistão)

UNMOP – *United Nations Observers in Prevlaka* (Observadores das Nações Unidas em Prevlaka)

UNOSOM – *United Nations Operation in Somalia* (Operação das Nações Unidas na Somália)

UNPROFOR – *United Nations Protection Force* (Força de Proteção das Nações Unidas)

UNSAS – *United Nations Stand-by Arrangement System* (Sistema de Acordo de Reserva das Nações Unidas)

UNSMIH – *United Nations Support Mission in Haiti* (Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti)

UNTAC – *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja)

UNTMIH – *United Nations Transition Mission in Haiti* (Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti)

UNTSO – *United Nations Truce Supervision Organization* (Organização das Nações Unidas de Supervisão de Trégua)

USAID – *United States Agency for International Development* (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WEU – *Western European Union* (União Europeia Ocidental)

WPF – *World Food Program* (Programa Mundial de Alimentação)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. O HAITI	22
1.1 CONSTRUINDO UMA ABORDAGEM TEÓRICA PARA O ESTUDO DO CASO HAITIANO	24
1.1.1 Conflitos internos, relações internacionais	25
1.1.2 O Estado nas Relações Internacionais	27
1.1.3 Debilidade estatal: categorias analíticas e indicadores	30
1.1.3.1 Falência estatal: indicadores	31
1.1.3.2 Estado e sociedade	39
1.1.3.3 Condições sistêmicas	43
1.2 O CASO HAITIANO	45
1.2.1 Formação do Estado	45
1.2.2 Poder, autoritarismo e cultura da força	53
2. AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS	59
2.1 DA FUNDAÇÃO DA ONU AO DESENVOLVIMENTO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ	59
2.1.1 A Carta de São Francisco e o sistema de segurança coletiva da ONU	60
2.1.2 A Guerra Fria e suas consequências para a manutenção da paz e da segurança internacionais	63
2.2 ESPECIFICIDADES DO MECANISMO	65

2.2.1 Conceito e princípios	65
2.2.2 Planejamento e execução	69
2.3 A GUERRA FRIA E AS OPERAÇÕES CLÁSSICAS	73
2.4 O PÓS-GUERRA FRIA E AS OPERAÇÕES MULTIDIMENSIONAIS	75
2.4.1 Um novo conceito de segurança coletiva	75
2.4.2 Os anos 1990	76
2.4.2.1 Agenda para a Paz	77
2.4.2.2 Operações multidimensionais: características e dilemas	79
2.4.3 Os anos 2000	89
2.4.3.1 Relatório Brahimi	90
3. A MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI	96
3.1 OS ANTECEDENTES	96
3.2 A CRISE	97
3.2.1 A desestruturação da Polícia Nacional Haitiana	101
3.2.2 Os problemas eleitorais	102
3.3 A MISSÃO	104
3.3.1 Mandato	104
3.3.2 Organização e composição	107
3.3.2.1 O <i>Core Group</i>	109
3.4 O HAITI NOS PRIMEIROS QUATRO ANOS DA MINUSTAH	112
3.4.1 Processo político	113
3.4.1.1 Diálogo nacional e reconciliação	113
3.4.1.2 Processo eleitoral.....	115
3.4.1.3 Fortalecimento da autoridade e das instituições estatais	119
3.4.1.4 Governança local	121
3.4.2 Segurança	122
3.4.2.1 Restauração da paz	123
3.4.2.2 Reforma da Polícia Nacional Haitiana	124
3.4.2.3 Desarmamento, Desmobilização e Reintegração	125
3.4.2.4 Reforma dos sistemas prisional e judiciário	126
3.4.3 Desenvolvimento econômico e social	126

CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137
APÊNDICE – RELATO DA VIAGEM AO HAITI	145

INTRODUÇÃO

Em 30 de abril de 2004, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou o envio de uma operação de manutenção da paz ao Haiti. Tal operação, intitulada Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), encontra-se no país caribenho até os dias atuais.

O estabelecimento da missão se justifica, para a comunidade internacional, em um contexto de crise política, social e econômica instaurada no país desde o ano 2000. As condições para tal crise, no entanto, vêm sendo forjadas desde antes do Estado haitiano tornar-se independente do Estado francês, em 1804.

No momento da independência, não se constituiu, no Haiti, um Estado – ao menos não um que correspondesse ao modelo vestfaliano¹. Baseada no trabalho escravo, a então colônia de Saint Domingue transformou-se em Haiti como resultado de uma revolta escrava, responsável pela eliminação da elite branca como grupo dominante e pela cisão entre negros e mulatos, doravante em constante luta pelo poder. Esta cisão caracterizou não apenas a sociedade haitiana, mas também o meio político do país. A partir desse momento, as interações entre Estado e sociedade, e entre os diversos grupos societários passaram a ser marcadas pelo autoritarismo e pela cultura da força. A violência tornou-se, assim, a lógica comunicativa fundamental do meio político haitiano, fosse ela articulada a partir de uma perspectiva puramente racial, como no início, ou de posição social, como nos tempos presentes.

¹ Por modelo vestfaliano de Estado entende-se aquele que, segundo a definição weberiana, consiste em “uma associação humana que reclama para si, com sucesso, o monopólio da legítima força física em uma extensão determinada” (WEBER, 1992, p. 1056).

A aparição do novo Estado significou, ademais, não apenas a depreciação dos processos produtivos da colônia, mas também a depredação total de suas instituições. O resultado foi a debilidade estrutural do Estado haitiano, fato que constitui a causa da crise que levou à intervenção internacional em 2004.

De fato, a intervenção de 2004 não foi a primeira no país. Já no início do século XX, os Estados Unidos da América (EUA) estiveram presentes no Haiti por duas décadas. Foi, porém, somente após a década de 1990 que a latente crise haitiana se fez presente em diversos foros internacionais, e a intervenção encontrou justificativa na ideia de segurança coletiva.

Tal ideia de segurança coletiva tem uma história: surgiu no momento do estabelecimento da Sociedade das Nações, organização internacional do período entre-guerras que, como é sabido, tinha por objetivo a busca de soluções pacíficas para controvérsias entre Estados nacionais. O fracasso da Liga, como era também conhecida, não determinou o fim da ilusão do estabelecimento de um sistema de segurança coletiva; este encontrou novo fôlego quando da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, graças ao desenvolvimento de instrumentos como as operações de manutenção da paz, que constituem as práticas de monitoramento e observação dos processos de paz estabelecidos em países afetados por conflitos, além do auxílio às partes outrora em combate na implementação dos acordos de paz por elas assinados. Essas práticas têm por objetivo contribuir para que tais países possam alcançar as condições necessárias para a manutenção de uma paz sustentável, sendo desenvolvidas através do apoio aos processos eleitorais, do fortalecimento da lei e da ordem e da promoção do desenvolvimento econômico e social do país, bem como de medidas que garantam a construção da confiança necessária para o restabelecimento da paz e de arranjos que permitam uma equânime divisão de poder entre as partes conflitantes.

Tais operações, no entanto, nem sempre comportaram componentes como o apoio aos processos eleitorais ou a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países afetados por conflitos. Pelo contrário, suas características modificaram-se ao longo do tempo e sua prática evoluiu de acordo com as transformações do sistema internacional – e, conseqüentemente, da noção de segurança coletiva – durante a segunda metade do século XX. Foi com o fim da Guerra Fria, no início da década de 1990, e a contemporânea ascensão de uma nova ordem mundial, que se estabeleceram as operações de manutenção da paz

atuais, destacadas por sua aplicação a conflitos intraestatais, sua utilização mais frequente e seu caráter multidisciplinar.

O Haiti foi palco de quatro operações de manutenção da paz ao longo da década de 1990, fato que parece obedecer tanto à maior visibilidade dada pela comunidade internacional aos conflitos internos dos Estados nacionais, quanto à aplicação mais frequente do mecanismo. Entretanto, apesar de ter um alcance diferente daquele das intervenções precedentes – preocupando-se, por exemplo, com a situação das polícias civis – nenhuma dessas missões teve espectro tão amplo quanto a missão que se encontra atualmente no Haiti. Seu caráter essencialmente multidisciplinar, respaldado por um mandato amplo, parece corresponder às necessidades de uma crise como esta, que perpassa o âmbito político. De fato, a crise dos anos 2000 tem como fatores desencadeantes a desestruturação da Polícia Nacional Haitiana (PNH) e as dificuldades que impedem o bom funcionamento do sistema eleitoral e, conseqüentemente, de um processo político democrático no país. Para que uma intervenção internacional tenha êxito em seu objetivo de levar a paz ao Haiti, ela precisa fazer frente a tais dificuldades, bem como às mazelas que os anos de violência generalizada trouxeram à sua sociedade e à sua economia.

Neste trabalho, buscar-se-á identificar as mudanças ocorridas nos campos político, econômico e social do Haiti – sejam elas no que diz respeito à democracia, à saúde, à educação, à infraestrutura ou mesmo aos direitos humanos – nos quatro primeiros anos da MINUSTAH, com o intuito de analisar a atuação da missão no país. O trabalho procurará responder às seguintes questões: (1) Após quatro anos de presença da MINUSTAH no Haiti, foram constatadas mudanças positivas nos indicadores sociais, políticos e econômicos do país? (2) Quais foram essas mudanças? (3) De que forma a operação de paz contribuiu para isso? (4) É possível afirmar que a missão está sendo bem sucedida em seus objetivos?

O caso haitiano, ainda pouco estudado na Academia, é relevante por sua peculiaridade em termos históricos, políticos e geográficos; compreender a missão atualmente em andamento no Haiti pode levar ao reconhecimento do papel da cultura, da história e da sociedade de determinado povo como fator determinante para o sucesso ou o insucesso de uma operação de paz, bem como suscitar discussões que levem à evolução do mecanismo com vistas à sua maior eficácia.

Há que se destacar, ainda, a pertinência da discussão acerca da MINUSTAH para a projeção do Brasil no cenário internacional. Coube ao país, pela primeira vez, o comando da vertente militar de uma missão de paz da ONU. A iniciativa suscita debates acerca das causas que levaram ao aceite da liderança da missão por parte do governo brasileiro, bem como sobre os benefícios e malefícios desta decisão, não apenas dentro do Congresso Nacional, mas também entre os acadêmicos brasileiros da área de Relações Internacionais. Ademais, o conflito haitiano se insere na temática latino-americana, de grande interesse para o estudo de Relações Internacionais realizado no Brasil, o que fundamenta meu interesse no assunto; deixando claro que, por tratar-se de tema de tamanha abrangência e profundidade, procurar-se-á tão somente trazer contribuições à Academia, sem pretender levar o assunto à exaustão.

A metodologia empregada neste trabalho consiste fundamentalmente em análises bibliográficas e documentais, que foram escoradas – como será visto – por entrevistas e minha intervenção participativa no terreno. A análise bibliográfica foi utilizada essencialmente na construção de um aporte teórico, versando, por um lado, sobre o tema da debilidade do Estado e sua aplicação ao caso concreto do Haiti e, por outro, sobre o mecanismo das operações de manutenção da paz em suas especificidades e dilemas. Já a análise documental deu-se pela interpretação de documentos selecionados, tidos como pertinentes para a compreensão da atuação da MINUSTAH no Haiti. Tive ainda, como dito, a oportunidade de estudar o caso haitiano *in loco*, através de uma viagem de estudos realizada em março de 2008. Tanto as informações recolhidas no trabalho de campo, quanto a análise documental foram incorporadas a esta dissertação de mestrado tendo em conta o respaldo do referencial teórico.

O presente trabalho encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro versa sobre o caso haitiano, na tentativa de construir um aporte teórico satisfatório para o estudo do caso. Nesse momento, a questão da debilidade estatal surge como variável explicativa da crise haitiana, e se estabelecem categorias analíticas e indicadores explicativos do fenômeno: falência estatal, interação entre Estado e sociedade, e condições sistêmicas. Em seguida, o capítulo aborda a construção do Estado haitiano e como a interação entre poder, autoritarismo e cultura da força distorceram a política no Haiti e foram determinantes para as crises que o país tem atravessado ao longo de sua história.

O segundo capítulo versa sobre a evolução das operações de manutenção da paz decorrente das mudanças na percepção da ideia de segurança coletiva ao longo do século XX. Aborda as especificidades do mecanismo: seu conceito e seus princípios. Aprofunda-se na questão das operações de manutenção da paz no pós-Guerra Fria, considerada essencial para a compreensão e o desenvolvimento ulterior do trabalho, apontando as principais características do mandato multidisciplinar recorrente no período. Por fim, analisa as mudanças ocorridas no mecanismo ao longo da década de 1990 e os desafios por elas impostos, procurando perceber sua implementação na prática.

O terceiro e último capítulo apresenta a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, seus antecedentes e condicionantes. Em seguida, trabalha a crise de 2000 e seus aspectos latentes, quais sejam, a desestruturação da PNH e as fraudes ocorridas no processo eleitoral daquele ano. Analisa a atuação da missão entre os anos de 2004 e 2008 tendo em vista não apenas seu mandato, mas também sua organização e composição. Por fim, apresenta os resultados da MINUSTAH nos planos político e securitário do país, além das melhorias e dos retrocessos nos âmbitos econômico e social.

CAPÍTULO 1: O HAITI

O Haiti é um pequeno país; sua área total é de apenas 27.750 km² – pouco menor que o estado brasileiro do Alagoas². Localiza-se na parte oeste da ilha de Hispaníola – a qual divide com a República Dominicana – no Caribe. A ilha, de origem vulcânica, é banhada pelo Mar do Caribe e pelo Oceano Atlântico Norte.



Figura 1: Mapa da América Central e o Caribe. Fonte: *Perry Castañeda Library*.

² Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a área total do estado do Alagoas é de 27.767,661 km².

A República do Haiti possui sua capital em Porto Príncipe (Port-au-Prince), e está dividida administrativamente em 10 departamentos. O clima do país é tropical e o relevo, montanhoso. Está sujeito a tempestades tropicais entre junho e outubro, e também a terremotos. Seus recursos naturais mais abundantes são a bauxita, o cobre, o carbonato de cálcio, o ouro e o mármore, bem como a força hidrelétrica.



Figura 2: Mapa do Haiti. Fonte: Perry Castañeda Library.

A população haitiana, calculada em aproximadamente 9,035 milhões, é composta por 95% de negros e 5% de mulatos e brancos. A religião predominante é a católica (praticada por 80% da população), sendo seguida pela protestante (16%); demais religiões somam 3%, enquanto 1% dos haitianos afirma não pertencer a nenhuma religião³. Acredita-se que aproximadamente metade da população pratique o vodu⁴. Os idiomas oficiais do Haiti são o francês e o *créole*⁵.

³ Os dados citados até aqui foram obtidos no *site* da Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos (CIA).

⁴ Religião originária da África, levada para o continente americano por meio do comércio escravo. No Haiti, o vodu é hoje marcado pelo sincretismo religioso, resultado de influências não apenas da religião católica, mas também indígenas.

O Haiti⁶ tem sua história marcada por crises que datam de antes do país ter se tornado a primeira nação negra independente do mundo, e a primeira da América Latina, em 1º de janeiro de 1804⁷. De uma das mais prósperas colônias francesas até meados do século XVIII – graças ao plantio da cana-de-açúcar, baseado no trabalho escravo⁸ – transformou-se no país mais pobre do hemisfério ocidental entre o final do século XX e o início do século XXI.

Ao longo de pouco mais de duzentos anos, a história do Haiti foi marcada por revoltas, autoritarismo, uso da força e ascensão ao poder de grupos e personalidades interessadas no enriquecimento pessoal à custa do Estado. Em momento algum o país foi contemplado com reformas estruturais capazes de reverter as condições precárias às quais a sociedade haitiana viu-se submetida, promover a revitalização de sua economia e mesmo fazer frente à instabilidade e à violência características de seu meio político.

1.1 CONSTRUINDO UMA ABORDAGEM TEÓRICA PARA O ESTUDO DO CASO HAITIANO

A deterioração das relações entre Estado e sociedade no Haiti e o consequente escalonamento da violência no país constituem um problema de natureza interna. Porém, seria incorreto afirmar que não possuem componentes externos, estejam eles nas origens do conflito ou em seus desdobramentos – prova disso é a presença da Organização das Nações Unidas no país, por meio da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, estudada neste trabalho. Para que seja possível compreender o caso haitiano à luz das relações internacionais, é preciso que se faça uma breve discussão acerca das explicações existentes no campo sobre a questão dos conflitos internos. Busca-se, com isso, estabelecer categorias que auxiliem no entendimento do conflito no país em questão.

⁵ Dialeto do francês, sorte de “língua franca” que incorpora vocábulos do espanhol, inglês, português e de línguas africanas.

⁶ No idioma dos aruaques – nativos da ilha, dizimados ainda no primeiro século de colonização – Haiti significava “terra montanhosa” (DOZER, 1974, p. 192).

⁷ No continente americano, apenas os Estados Unidos tornaram-se independentes antes do Haiti.

⁸ De uma população total, ao final do século XVIII, de cerca de 530 mil habitantes, aproximadamente 480 mil eram escravos (DOZER, 1974, p. 191).

1.1.1 Conflitos internos, relações internacionais

A disciplina de Relações Internacionais surgiu tendo como objeto de estudo a guerra entre Estados. Desde 1945, no entanto, opera-se uma mudança na natureza dos conflitos ao redor do planeta. O principal cenário de conflitos armados em escala internacional tem sido a região que se convencionou chamar Terceiro Mundo, bem como a dos Estados pós-soviéticos. A maior parte das guerras ocorridas nestas zonas é de índole interna e não transcende as fronteiras. Kal Holsti apresenta alguns dados que confirmam a tese:

[...] desde 1945 os conflitos internacionais custaram 30 milhões de vidas, enquanto que os “democídios”⁹ dentro dos países acabaram com as vidas de 130 milhões de pessoas, em uma proporção de 4,3 indivíduos assassinados pelo próprio governo para 1 vítima de um conflito armado convencional¹⁰ (HOLSTI, 2005, p. 215).

O interessante nessa tendência é que os temas de importância nessas regiões são distintos daqueles clássicos das teorias de relações internacionais, percebendo-se uma mudança nos padrões diplomático e bélico.

Primeiramente, o conflito deixa de ser, em sua essência, interestatal, e passa a ser intraestatal. Conforme Holsti (2005, p. 197), desde 1941, não foi iniciada, na América do Sul, nenhuma guerra entre Estados que resultasse em mil ou mais fatalidades. África Ocidental e Caribe apresentam padrão semelhante. No entanto, desde então, milhões de pessoas morreram em consequência da violência armada, e outros milhões mais foram deslocados na situação de refugiados. Trata-se de vítimas das guerras internas.

Em segundo lugar, corridas armamentistas entre dois ou mais países não são comuns no Terceiro Mundo, enquanto militarizações governamentais são. Elas acontecem com o intuito de proteger regimes de revoltas populares, dar suporte a governos carentes de legitimidade e coagir setores da população. Da mesma forma, alianças, equilíbrios de poder, estratégias de dissuasão, rivalidades duradouras e busca por hegemonia continental – característicos do padrão diplomático e bélico europeu – são pouco frequentes no Terceiro Mundo.

⁹ Termo do autor.

¹⁰ Tradução livre do autor, como as outras que inclui no texto e que forem de originais em outra língua.

Apesar de sua natureza interna, esse tipo distinto de conflito bélico tem consequências no plano internacional, dentre as quais a situação dos refugiados é expoente. Como resultado, nos últimos anos, a comunidade internacional tem se voltado para esta problemática. Segundo Durdevic-Lukic,

Todas as ameaças concretas à segurança internacional, incluindo terrorismo, proliferação nuclear, violações em massa de direitos humanos, pobreza, conflito armado e refugiados, são vistas [pela comunidade internacional] como responsabilidade dos Estados e como consequência de fraqueza estatal (DURDEVIC-LUKIC, 2006, p. 1).

Aqui, introduz-se uma nova ideia, a da *fraqueza do Estado*, resultante não apenas da debilidade das instituições estatais, mas das dificuldades emergentes das relações entre Estado e sociedade. Associa-se, portanto, um conflito interno ao enfraquecimento do Estado no qual ele acontece.

Para explicar o fenômeno da fraqueza estatal, a partir da década de 1990 surgem inúmeros termos – Estado falido, Estado predatório, *quasi*-Estado, entre outros – que buscam ir além do conceito e estabelecer categorias analíticas que tornem possível a identificação de tais Estados – que, uma vez enfraquecidos, passam a constituir ameaças à paz e à segurança internacionais.

A classificação de um Estado como “enfraquecido” não é, no entanto, isenta de consequências. Conforme a autora,

A definição de Estados fracos [...] e o estabelecimento de um novo conjunto de regras relacionadas à força estatal [...] têm consequências concretas para uma ampla gama de países interessados, abrangendo desde a influência na tomada diária de decisões por parte dos doadores, até o lançamento de intervenções “preventivas” ou “humanitárias”, e o estabelecimento de protetorados (DURDEVIC-LUKIC, 2006, p. 1).

Em outras palavras, ao caracterizar um Estado como fraco e, portanto, como potencial ameaça à segurança mundial, uma intervenção internacional nesse Estado torna-se possível, independentemente de sua legitimidade ou não. Nos últimos 20 anos, um sem-número de intervenções foram levadas a cabo, em diversas partes do globo, por organizações internacionais ou Estados – estes, por sua vez, atuando, ou não, em nome de organismos internacionais – com o pretexto, confesso ou não, da “fraqueza” das instituições dos Estados onde ocorrem as intervenções.

1.1.2 O Estado nas Relações Internacionais

Todo Estado possui órgãos que têm por objetivo governá-lo. Tais órgãos atuam valendo-se de determinadas atribuições a respeito das atividades humanas – direção, assistência ou substituição – e exercendo determinadas funções – legislativa, administrativa ou judiciária – graças a certas prerrogativas – privilégio da ação prévia, monopólio da coerção material, etc. Esses órgãos detêm um poder político, geralmente qualificado de poder público, e conhecido pelo termo soberania. A noção de soberania tem um aspecto positivo – poder de dar ordens não-condicionadas – e outro negativo – direito de não recebê-las de nenhuma outra autoridade¹¹. Tal princípio é resultante da Paz de Vestfália¹², e deu às Relações Internacionais a característica de ter o Estado nacional como ator principal e, conseqüentemente, como centro de suas análises.

As perspectivas teóricas clássicas da disciplina, datadas da primeira metade do século XX, procuraram explicar as relações existentes entre as entidades estatais dentro do sistema internacional. A maior parte dos estudos concentrava-se, no entanto, nas relações entre os Estados nacionais europeus, e tinha por objetivo determinar as causas da guerra e as condições para a paz, a segurança e a ordem no continente. O Realismo, maior expoente das teorias tradicionais, definiu conceitos como balança de poder, anarquia, autoajuda, entre outros, tendo o Estado nacional como ator fundamental para a existência de relações internacionais.

Na segunda metade do século XX, o advento da Guerra Fria e da polarização entre os blocos capitalista, liderado pelos Estados Unidos da América, e comunista, tendo à frente a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), teve conseqüências também no plano teórico da disciplina. Importante para o presente trabalho é a questão da opção pelo não-alinhamento por parte de países considerados terceiro-mundistas e sua íntima relação com a descolonização e as independências nacionais ocorridas após 1945.

De fato, a segunda metade do século XX foi marcada pelo surgimento de novos Estados, não apenas, mas, principalmente, nos continentes africano e asiático. Resultados do fim do neocolonialismo neles praticado, desde o século XIX,

¹¹ Conforme a teoria clássica do Direito Internacional (ROUSSEAU, 1957, p. 83).

¹² Série de tratados, assinados em 1648, que deram fim à Guerra dos Trinta Anos travada no centro da Europa.

pelas potências então dominantes do sistema internacional, os processos de independência responderam, em grande parte, aos anseios da recém-inaugurada ONU – que, em seu documento fundador, a Carta de São Francisco, proclamava os princípios da soberania e da autodeterminação dos povos.

No plano teórico das Relações Internacionais, em 1955, Quincy Wright enunciou os requisitos para o reconhecimento de novos Estados. Entre eles, encontravam-se: (a) existência de fronteiras estabelecidas e possibilidade de conservá-las; (b) existência de uma administração capaz de governar o Estado; (c) existência de leis e instituições que mantivessem padrões mínimos de justiça entre os habitantes e proporcionassem proteção às minorias e aos estrangeiros; (d) existência de opinião pública, livre e capaz de se expressar por meio de instituições criadas a esse fim (WRIGHT apud HOLSTI, 2005, p. 231-32)¹³.

Na prática, no entanto, o reconhecimento internacional foi garantido sem que se tivesse em conta a viabilidade dessas entidades coloniais. Como resultado, emergiram no cenário internacional inúmeros Estados que não atendiam a tais requisitos e, posteriormente, viriam a apresentar características que remontam às de um Estado débil. Como salienta Holsti (2005, p. 233) “[...] em algumas zonas do mundo, o Estado pós-colonial como ficção territorial está se fragmentando, e é factível que algumas organizações políticas pós-coloniais tenham estado ‘fragmentadas’ desde o princípio”¹⁴.

Mudança notável na centralidade do Estado como entidade de análise das Relações Internacionais ocorreu apenas na década de 1970, quando da emergência de novos temas dentro do escopo internacional. Nesse momento, meio ambiente,

¹³ No plano teórico do Direito Internacional, duas grandes teorias se defrontam a respeito do reconhecimento dos novos Estados: a do reconhecimento como ato político e a do reconhecimento como ato jurídico (ROUSSEAU, 1957, p. 282). Segundo a primeira, a fins do século XIX, a doutrina clássica do Direito Internacional considerava que o reconhecimento era obra da onipotente vontade soberana dos Estados que já faziam parte da sociedade internacional, pois estimava que “a vontade estatal era a única capaz de criar sujeitos de direito e de atribuir a qualidade de Estado às coletividades públicas dependentes do direito internacional”. A concepção jurídica do reconhecimento é a antítese da teoria anterior. A ideia geral que a inspira é a de que quando surge um novo Estado, as demais potências precisam reconhecê-lo sempre que ele reúna os elementos de fato indispensáveis para um Estado, ou seja, “sempre que tenha uma população estável, um território delimitado e um governo com autoridade suficiente para manter a ordem”. Como o Estado existe simplesmente pelo fato de ter reunido certo número de elementos constitutivos, não pode dever sua existência a uma investidora exterior que se limita a registrar um fenômeno político-social alheio à ela. Em outras palavras, “quando o Estado existe de fato, existe de direito”, independentemente do assentimento de terceiros Estados (ROUSSEAU, 1957, p. 283).

¹⁴ Esta afirmação, ainda que faça referência ao contexto neocolonial, pode ser útil para compreensão do caso haitiano. Como será visto mais detalhadamente em momento posterior, o Haiti tem na fragmentação uma de suas principais características, e suas origens remontam à época colonial.

direitos humanos, processos econômicos, entre outros, passaram a ser entendidos como fundamentais para a compreensão dos fenômenos analisados pelas Relações Internacionais. A ênfase dada aos novos temas acarretou, conseqüentemente, o reconhecimento da existência e da relevância de outros atores dentro do sistema internacional. Nesse sentido, afirma Durdevic:

No último quarto de século, teorias da interdependência e globalização começaram a questionar a centralidade do Estado, enfatizando desafios [...] como o papel da sociedade civil, o mercado global, transnacionalismo, regimes internacionais e instituições internacionais (DURDEVIC, 2006, p. 2).

A ascensão de novos temas respondeu às mudanças ocorridas na sociedade e no sistema internacional com o advento da tecnologia e da era da informação. Apesar de ter reduzido a centralidade do Estado – ao menos no plano teórico – a introdução de novas questões ao estudo das Relações Internacionais, possibilitou que fossem agregados novos valores, atualmente indispensáveis às análises da disciplina. Ademais, o estudo de temas econômicos possibilitou a emergência de uma visão crítica que terminaria por trazer o Estado de volta ao centro das análises.

Ao longo da década de 1980, o neoliberalismo ganhou força dentro dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, principalmente. Tratava-se da crença de que o mercado, por si só, garantiria o equilíbrio das sociedades, sem que o Estado necessitasse intervir na economia. Acreditava-se que assim seria possível levar crescimento econômico e democracia duradoura às já fragilizadas economias terceiro-mundistas. Instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) garantiam empréstimos a esses países, contanto que fossem observadas as práticas do livre mercado. Os resultados, no entanto, foram contrários aos esperados. Para Durdevic,

Logo após o final da Guerra Fria, tornou-se aparente que o término do escopo estatal, introduzindo liberalização de mercado, econômica e política, e o apoio à (“boa”) sociedade civil não traz automaticamente o tipo ocidental de Estado e sociedade, crescimento econômico e prolongada “paz democrática” (DURDEVIC, 2006, p. 2).

Como resultado, nos últimos anos, estudos sobre o escopo e a força do Estado têm ganhado espaço novamente na Academia, fato que parece ter conexão com o vertiginoso aumento, observável no pós-Guerra Fria, no número de conflitos de índole interna. A análise atual, no entanto, precisa levar em conta novos

elementos. Nas palavras de Durdevic (2006, p. 2), “[o] pós-Guerra Fria trouxe uma explosão de politização de diferentes tipos de comunidades (étnicas, religiosas)¹⁵ seguidas pela formação de novos grupos ‘*in*’ e ‘*out*’¹⁶ e a securitização da vida social e política”.

A consequência, salientada pela autora, está no fato de que, nos sistemas políticos contemporâneos, a tomada de decisões por parte dessas comunidades deixou de ser apenas uma referência política para ser também um direito. Isso traz implicações para as relações entre as comunidades dentro de cada Estado. Os conflitos armados contemporâneos parecem ser resultado disso, uma vez que salientam a existência de divergências internas sobre a situação do Estado. Tal fenômeno não apenas contribui para a fraqueza estatal, mas também é produto disto (DURDEVIC, 2006, p. 2).

Torna-se evidente, portanto, que os aportes teóricos clássicos não podem explicar satisfatoriamente o fenômeno do conflito intraestatal e daquilo que é tanto causa quanto consequência dele, o enfraquecimento do Estado. Os últimos 20 anos viram, como consequência, o surgimento de inúmeras teorias que buscam as razões para a debilidade estatal, como forma de prevenir possíveis conflitos dela advindos.

1.1.3 Debilidade estatal: categorias analíticas e indicadores

Numerosas são as tentativas de explicar o fenômeno da fraqueza estatal e seus resultados mais pungentes: os conflitos internos e as emergências humanitárias – bem como as subsequentes intervenções internacionais.

Devido à ampla gama de aportes teóricos, definir o conceito de Estado débil constitui uma tarefa complexa. Conforme Durdevic (2006, p. 1), “[...] não há uma clara concepção de fraqueza estatal, uma vez que existem muitas estruturas teóricas e políticas diferentes para abordar o tema, bem como diferentes aspectos enfatizados”. A análise de todas essas estruturas e de todos esses aspectos não é

¹⁵ A autora traz a ideia de comunidades étnicas e religiosas, apenas. É de grande valia, no entanto, considerar a existência de outros tipos de comunidades que também possuam papel destacado dentro do Estado. No caso haitiano, o elemento racial, bem como a posição social são os responsáveis por essa função.

¹⁶ Ao falar da existência de grupos “*in*” e “*out*”, a autora refere-se ao fato de que nem todos os grupos societários têm acesso à representação política. Aqueles a quem tal representação é negada compõem o grupo dos “excluídos” (*out*).

possível neste espaço, nem constitui pretensão desta pesquisa. Por esse motivo, optou-se pela análise de trabalhos de autores cujos aportes teóricos possuem características que os aproximam daquelas do contexto haitiano. Entre tais autores, destacam-se Durdevic (2006), Holsti (2005), Rivero (1999) e Melkas (1996) – bem como o trabalho do *think tank* Fundo para a Paz. Suas abordagens foram selecionadas por obedecerem aos seguintes critérios:

- apresentam indicadores relevantes para a análise do caso haitiano;
- têm em conta a relevância do contexto sócio-político como variável necessária ao processo que culmina na debilidade estatal; e/ou
- consideram as condições sistêmicas que atuam no enfraquecimento do Estado.

Ao longo do texto serão feitas referências à forma como as abordagens selecionadas possuem implicações para o caso haitiano. O objetivo é a construção de um modelo teórico-analítico que possibilite a compreensão da situação na qual o Haiti se encontra.

1.1.3.1 Falência estatal: indicadores

Um dos conceitos mais difundidos nos dias atuais é o do “Estado falido”. O termo é utilizado, desde a década de 1990, tanto nos meios acadêmico e jornalístico, quanto no discurso político internacional, para designar países em que o governo não detém o monopólio do uso legítimo da força, ficando seu território e sua população sob o jugo de líderes de milícias armadas ou grupos rebeldes, que têm por único objetivo a tomada do poder.

Os conflitos causados pelo vácuo de poder vêm à tona sob a forma de ressentimentos políticos, étnicos ou religiosos. A população civil torna-se dependente do auxílio prestado por organizações humanitárias de alcance regional ou global. As instituições estatais são destruídas e o governo não consegue mais gerir o Estado. Dessa forma, muitos Estados falidos tornam-se dependentes não apenas de tropas internacionais para restabelecer a paz em seu território, mas também de organizações regionais e internacionais capazes de auxiliá-los na tarefa de reconstrução do Estado e até de assegurar à população as mínimas condições de sobrevivência.

Desde o ano de 2005, um índice anual é desenvolvido pelo Fundo para a Paz¹⁷, em conjunto com o periódico *Foreign Policy*, com o intuito de analisar a estabilidade dos países e possibilitar a prevenção de conflitos resultantes da falência estatal. Em 2008, 177 países foram ranqueados. Destes, 60 são considerados instáveis, ainda que classificados em diferentes categorias – dos mais instáveis (países em situação crítica) aos menos instáveis (aqueles em que a situação é incerta), passando por aqueles que estão fortemente sujeitos a tornarem-se críticos¹⁸.

Para gerar o *ranking*, é realizada uma medição de doze indicadores. Eles estão divididos entre indicadores sociais, econômicos e políticos.

(a) Indicadores sociais:

- 1) Pressões demográficas – pressões derivadas da alta densidade populacional, em relação ao suprimento de comida e a outros recursos necessários para a vida; padrões de assentamento, incluindo disputas fronteiriças, propriedade e ocupação da terra, acesso a meios de transporte, controle de sítios históricos ou religiosos, e proximidade a riscos ambientais; distribuições populacionais que apontem para o envelhecimento da população, ou o oposto; taxas de crescimento populacional muito distintas entre os diferentes grupos da sociedade.
- 2) Movimento massivo de refugiados e/ou pessoas deslocadas internamente – expulsão forçada de grandes comunidades como resultado de violência e/ou repressão direcionada ou aleatória, ocasionando falta de comida e de água, doenças, competição por terra e distúrbios que possam se transformar em emergências humanitárias.
- 3) Vingança e paranoia de grupo – histórico de grupos ou comunidades lesados por injustiças recentes ou passadas; padrões de atrocidades cometidas com impunidade contra grupos ou comunidades; perseguição ou repressão de grupos ou

¹⁷ Fundação sediada em Washington, nos EUA, fundada em 1957. Tem por objetivo a produção de conhecimento acerca de conflitos internacionais.

¹⁸ Pela nomenclatura oficial, conforme o *site* do periódico *Foreign Policy*: “*Critical, In Danger and Borderline Countries*”.

comunidades por parte das autoridades estatais ou de grupos dominantes; exclusão política institucionalizada.

- 4) Fuga humana – saída do país de profissionais, intelectuais e dissidentes políticos, temerosos de perseguição ou repressão; migração voluntária de pessoas pertencentes a segmentos economicamente produtivos da população, devido à deterioração econômica; crescimento observável de comunidades no exílio.

(b) Indicadores econômicos:

- 5) Desenvolvimento econômico desigual – desigualdade entre os distintos grupos e comunidades, em termos de educação, empregos e *status* econômico; empobrecimento, medido por níveis de pobreza, taxas de mortalidade infantil e níveis de educação, distintos entre os grupos.
- 6) Declínio econômico – progressivo declínio econômico da sociedade como um todo, medido por renda *per capita*, produto interno bruto (PIB), dívida, taxas de mortalidade infantil, níveis de pobreza, entre outros; repentina queda nos preços de *commodities*, receitas de negócios, investimento estrangeiro ou pagamentos de dívidas; colapso ou desvalorização da moeda nacional; privação social extrema imposta por programas de austeridade econômica; crescimento de fenômenos como tráfico de drogas, contrabando e evasão de divisas; aumento nos níveis de corrupção e transações ilícitas entre a população em geral; dificuldade do Estado em pagar salários para servidores e forças armadas, ou em cumprir com outras obrigações financeiras para com seus cidadãos, como pagamento de pensões.

(c) Indicadores políticos:

- 7) Criminalização e/ou deslegitimação do Estado – corrupção massiva e endêmica das elites governantes; resistência das elites governantes à transparência, procedimentos de *accountability* e representação política; ampla perda de confiança popular nas instituições e nos processos estatais (eleições amplamente boicotadas ou contestadas, desobediência civil, dificuldade do

Estado em coletar impostos, insurgências militares); crescimento de cartéis ligados às elites governantes.

- 8) Deterioração dos serviços públicos – desaparecimento de funções básicas do Estado, como a promoção de saúde, educação, saneamento básico, transporte público; estreitamento do aparato estatal para aquelas agências que servem às elites governantes, como forças de segurança, banco central, serviço diplomático.
- 9) Aplicação arbitrária da lei e violação dos direitos humanos – emergência de controle autoritário, ditatorial ou militar e consequente suspensão ou manipulação de instituições e processos democráticos; erupção de violência política (em oposição à criminosa) contra civis inocentes; aumento no número de prisioneiros políticos ou dissidentes, aos quais é negado o devido processo da lei consistente com normas e práticas internacionais; amplo abuso de direitos legais, políticos e sociais, inclusos aqueles de indivíduos, grupos e instituições culturais (politização do judiciário, repressão pública a opositores políticos, perseguição religiosa e cultural).
- 10) Aparato de segurança atuando como “Estado dentro do Estado” – emergência de milícias apoiadas ou mesmo patrocinadas pelo Estado, que têm por objetivo levar terror a oponentes políticos, supostos inimigos ou civis simpáticos à oposição; emergência de um “exército dentro do exército”, servindo aos interesses do grupo militar ou político dominante; emergência de milícias rivais, forças de guerrilha ou exércitos privados e consequente luta armada entre tais forças ou contra as forças de segurança do Estado.
- 11) Crescimento de elites facionadas – fragmentação das elites governantes e das instituições estatais.
- 12) Intervenção externa – engajamento militar ou paramilitar em assuntos internos do Estado; intervenção por parte de doadores, especialmente se há tendência à dependência de ajuda estrangeira

ou ao estabelecimento de missões de manutenção da paz no país¹⁹.

Cada indicador recebe uma nota de 0 a 10, sendo 0 o de menor intensidade (mais estável) e 10 o de maior intensidade (menos estável). O escore total é a soma dos indicadores e encontra-se em uma escala de 0-120.

O Haiti figura na lista de Estados falidos, em 2008, na décima quarta colocação²⁰. É classificado como país crítico, ou seja, extremamente instável e vulnerável a conflitos internos e mesmo a emergências humanitárias. Abaixo, a tabela apresenta os valores indicados para o país no referido ano²¹.

Tabela 1
Indicadores da falência estatal no caso haitiano

Indicadores		Nota
Sociais	Pressões demográficas	8,5
	Movimento massivo de refugiados e/ou pessoas deslocadas internamente	4,2
	Vingança e paranoia de grupo	8,0
	Fuga humana	8,0
Econômicos	Desenvolvimento econômico desigual	8,2
	Declínio econômico	8,3
Políticos	Criminalização e/ou deslegitimação do Estado	9,0
	Deterioração dos serviços públicos	8,8
	Aplicação arbitrária da lei e violação dos direitos humanos	8,9
	Aparato de segurança atuando como Estado dentro do Estado	8,9
	Crescimento de elites faccionadas	8,9
	Intervenção externa	9,6
Total		99,3

Fonte: *Foreign Policy*.

A Somália encontra-se no topo do *ranking*, com um total de 114,2 pontos. O Sri Lanka, último país considerado crítico, soma 95,6 pontos e está na vigésima colocação. Além do Haiti, dois outros países latino-americanos figuram na lista:

- A Colômbia, com um escore total de 89, possui altos índices de movimento de refugiados e pessoas deslocadas internamente, bem como no que tange ao desenvolvimento econômico desigual. São também indicadores de

¹⁹ Conforme dados do *site* do Fundo para a Paz.

²⁰ No ano de 2007, o Haiti encontrava-se na décima primeira colocação. Em 2006, na oitava e, em 2005, na décima colocação.

²¹ É importante ter em conta que os dados sobre os quais é feita a análise dos indicadores são coletados no período entre maio e dezembro do ano anterior.

instabilidade os altos escores dados ao aparato de segurança atuando como “Estado dentro do Estado” e à existência de facções entre as elites. Em contraste, seu índice de declínio econômico é bastante baixo. Está em 37º e constitui um Estado em risco.

- A Bolívia, na 55ª colocação, encontra-se na lista de países de situação incerta. Seus indicadores mais altos são o desenvolvimento econômico desigual e a faccionalização das elites. Assim como o Haiti, possui baixo índice de movimento de refugiados e pessoas deslocadas internamente.

É importante ter em conta, no entanto, que o conceito de Estado falido não está livre de críticas; seu uso é bastante controverso. Críticos afirmam que o termo tem sido usado para legitimar intervenções internacionais que nem sempre têm alcançado o objetivo desejado.

Ademais, existe uma crítica que deve ser feita aos modelos interpretativos do fenômeno da debilidade estatal que têm como base o levantamento de dados estatísticos. Melkas (1996, p.6) afirma que a maioria das agências internacionais que constrói modelos mediante a coleta de dados estatísticos o faz em consulta às bases de dados nacionais. No caso de Estados débeis, em que a infraestrutura do país e mesmo as instituições estatais encontram-se comprometidas, as informações estatísticas tendem a ser incompletas e mesmo não-confiáveis²². Conforme a autora,

De fato, circunstâncias governamentais e políticas influenciam muito na disponibilidade e na qualidade das bases de dados que lidam com variáveis populacionais. Chamie (1994) discute tamanho da população, expectativa de vida ao nascer e mortalidade infantil em particular, e enfatiza que fatores governamentais e políticos são frequentemente negligenciados quando definições, métodos de coleta de dados e qualidade dos dados são focados em análises estatísticas e demográficas (MELKAS, 1996, p. 8).

Ainda assim, a utilização de dados estatísticos é de grande valia para a análise da situação do país. Melkas faz um apanhado das impressões de autores que trabalham o tema a respeito do assunto:

Amartya Sen (1995) apontou que dados sobre taxas de mortalidade são boas estatísticas sumárias dos efeitos de políticas econômicas, bem como não-econômicas, nas vidas das pessoas, e são, portanto, uma boa medida de bem-estar. Germando Mwabu (1996) também nota que estatísticas de

²² Melkas trabalha com intervenções humanitárias. Sua abordagem, no entanto, é pertinente também para o caso da debilidade estatal, uma vez que os indicadores apontados são semelhantes, e que a emergência humanitária pode ser entendida como possível *outcome* de um conflito interno.

mortalidade descrevem o estado dos seres humanos, e são especialmente valiosas quando desagregadas por grupo, gênero e raça. Väyrynen (1996) escolheu mortalidade infantil abaixo dos cinco anos para indicar o componente de saúde de crises humanitárias (MELKAS, 1996, p. 10).

E segue:

[...] diversas variáveis são necessárias para ilustrar a natureza complexa das crises; as variáveis podem ter diferentes graus de relevância, mesmo entre casos [...] Se grandes mudanças mostradas pelos dados são estudadas, e várias ou todas as variáveis apontarem na mesma direção, conclusões podem ser tiradas (MELKAS, 1996, p. 12).

De fato, dados sobre o Haiti apontam nessa direção. Ao serem avaliados alguns dados estatísticos do país, em comparação com a totalidade dos países latino-americanos, percebe-se que o Estado haitiano possui indicadores políticos, sociais e econômicos que o denunciam como um Estado debilitado, entre eles a deslegitimação do próprio Estado, a precariedade do aparato de segurança estatal, a constante violação aos direitos humanos e a existência de uma intervenção externa no país.

A tabela seguinte mostra alguns números que confirmam a precária situação haitiana²³:

²³ Tem-se consciência das limitações heurísticas dos dados proporcionados por estatísticas deste tipo, já que os mesmos são fornecidos pelos próprios Estados. Porém, no estado atual dos levantamentos, não há forma de escapar a tais constrangimentos.

Tabela 2
 Comparação entre dados estatísticos do Haiti e da América Latina

Indicadores	Período	Haiti	América Latina e Caribe
Taxa de crescimento da população total (1)	2000-2005	1,8	1,4
Taxa de natalidade (2)	2000-2005	30,4	21,7
Taxa de mortalidade (3)	2000-2005	9,8	6,2
Taxa de fecundidade (4)	2000-2005	4,0	2,6
Expectativa de vida ao nascer (anos)	2000-2005	59,2	71,6
População urbana (%)	2005	41,8	77,6
População analfabeta (%) (5)	2005	45,2	9,5
Desnutrição infantil (%) (6)	2005	17	7
Taxa de mortalidade infantil (7)	2000-2005	59,1	26
População com acesso à água potável (%)	2004	54	91
População com acesso a saneamento (%)	2004	30	77
Produto Interno Bruto (milhões de dólares)	2005	4.154,3	2.453.383,5
PIB <i>per capita</i> (milhões de dólares)	2005	454	4.491

(1) Quociente entre o aumento médio anual total durante um período determinado e a população do mesmo período.

(2) Quociente entre o número médio de nascimentos ocorridos durante um período determinado e a população média do mesmo período.

(3) Quociente entre o número médio anual de falecimentos ocorridos durante um período determinado e a população média do mesmo período.

(4) Número médio de filhos por mulher.

(5) Pessoas de 15 anos ou mais incapazes de ler e escrever, com entendimento, um relato simples e breve de sua vida cotidiana.

(6) Crianças menores de 5 anos com baixo peso para a idade.

(7) Falecimentos de crianças menores de 1 ano a cada mil nascidos vivos.

Fonte: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL).

Comparando os números do Haiti com as médias que envolvem os países da América Latina e do Caribe, é possível perceber a precariedade do país em termos de desenvolvimento. Índices como expectativa de vida, analfabetismo, taxa de mortalidade infantil, acesso à água potável e a saneamento básico são indicativos dessa tendência. Nesse sentido, a análise de indicadores sociais, políticos e econômicos é indispensável para a caracterização do país em estudo como Estado fragilizado.

Uma importante contribuição para o caso haitiano, no entanto, seria o acréscimo de indicadores históricos e culturais, como proposto por Nafziger e Väyrynen²⁴. As variáveis econômicas, políticas e sociais também têm papel

²⁴ Novamente, a proposta teórica dos autores citados se refere à questão das emergências humanitárias, mas pode ser aplicada também para o estudo de entidades estatais fragilizadas.

destacado na teoria dos autores, e vai ao encontro daquelas propostas para o estudo dos Estados falidos. No entanto, são acrescentadas à análise as causas culturais, entendidas como memória histórica, religiões e outros elementos identitários (MELKAS, 1996, p. 21-2).

Tais variáveis possuem relevância teórica como será visto a seguir.

1.1.3.2 Estado e sociedade

Abordar os aspectos históricos que levam à debilidade de um Estado e ao conflito subsequente significa acessar as origens e causas de tais fenômenos, sejam elas internas ou externas. Estas apontam para as condições sistêmicas que levam ao enfraquecimento do Estado – como será apresentado na seção seguinte; aquelas fazem referência ao contexto sócio-político do país. Trata-se, portanto, de ir além da simples coleta de dados estatísticos.

Tratando de emergências humanitárias, Melkas afirma que

[...] as causas podem estar escondidas atrás de alguma “proteção” cultural, étnica, ou outra. [...] falhar em perceber o que existe por trás da superfície pode levar a sérios erros em considerações e esforços para reconstruir sociedades em situação de emergência, e tais erros podem [...] manter ou aumentar a vulnerabilidade estrutural, levando a um subsequente desastre (MELKAS, 1996, p. 2).

O mesmo vale para o Estado débil. É necessário ao pesquisador acessar as origens do enfraquecimento, caso contrário, a análise do caso fica comprometida, incompleta. Para tanto, Holsti (2005, p. 226) propõe que se procure responder a duas perguntas:

- Como determinada sociedade se descompõe, levando à escalada do conflito?
- Como os cidadãos se convertem em combatentes e assassinos?

A resposta para essas perguntas parece estar no entendimento das interações entre a sociedade e o Estado. Mesmo enfraquecido, o Estado costuma manter sua coesão territorial, porém, as relações entre as comunidades políticas dentro do Estado tornam-se conflituosas, e acabam por comprometer o desenvolvimento econômico, social e político do país. O que se desfaz, portanto,

segundo Buzan, é a coesão social. Para o autor, o fator que diferencia um Estado fraco de um Estado forte é sua preocupação com ameaças internas à segurança do governo; em Estados debilitados, essa preocupação é pequena, ou mesmo inexistente. Não há, nestes casos, consenso, nem no âmbito político nem no âmbito social (BUZAN apud DURDEVIC, 2006, p. 4).

Para Durdevic, nas entidades estatais débeis, a sociedade não possui a ideia do Estado:

O Estado é mais uma ideia tida em comum por um grupo de pessoas, que um organismo físico. Sem uma ampla e relativamente enraizada ideia de Estado entre a população, as instituições estatais por si só têm dificuldade em funcionar e sobreviver – a *ideia de Estado* é responsável por manter o pacote territorial-político-societário conectado (DURDEVIC, 2006, p. 4-5).

A noção de *ideia de Estado* pode ser compreendida em termos da legitimidade da qual a entidade estatal dispõe. A questão da legitimidade é desenvolvida por Holsti:

[...] a dimensão crítica da força do Estado é a *legitimidade*, que consiste em uma ideia ou sentimento. É uma medida das atitudes dos cidadãos para com o Estado, se eles retêm ou outorgam o “direito à ordem” àqueles que atuam em nome do Estado (HOLSTI apud DURDEVIC, 2006, p. 5).

A legitimidade, no entanto, precisa ser entendida sob dois prismas distintos. Existe a noção de que o termo refere-se ao reconhecimento, por parte da sociedade, do Estado como seu representante. Pressupõe a lealdade das mais diversas comunidades existentes dentro de um país para com o Estado e suas instituições. Essa ideia, no entanto, corresponde apenas à chamada legitimidade vertical.

Existe, ainda, um tipo distinto de legitimidade, a horizontal. Esta, por sua vez, trabalha o papel político da comunidade. Por legitimidade horizontal pode-se compreender, portanto, as atitudes de cada comunidade dentro de um Estado para com as outras. Existirá pouca legitimidade horizontal se diversos grupos optarem por “excluir, marginalizar, oprimir ou explorar outros dentro do mesmo Estado” (DURDEVIC, 2006, p. 5).

Holsti, por sua vez, afirma que o problema que leva ao enfraquecimento do Estado não está apenas nas atitudes das comunidades umas para com as outras, mas nas atitudes dessas comunidades para com o Estado, bem como do Estado para com as comunidades nele estabelecidas:

O problema fundamental é a negação ou a limitação de legitimidade conferida por uma comunidade a outra, ou por várias comunidades ao Estado. A ausência de legitimidade vertical e horizontal, o impulso da fragmentação, desintegração e secessão, todas elas rodeadas de certa “identidade” fabricada, desatam o processo de decomposição social que, frente a determinado “acontecimento detonante”, conduz à violência organizada (HOLSTI, 2005, p. 236).

Todas estas questões guardam certa relação com uma problemática mais profunda, quer dizer, a construção do Estado e o projeto para sua preservação. Para Holsti é preciso, portanto, compreender o Estado em geral, as relações entre as comunidades dentro de cada Estado e entre essas comunidades e o próprio Estado:

O problema fundamental consiste na natureza do Estado, nas relações entre as comunidades dentro do Estado e nas relações entre os governos e aquelas comunidades sobre as que reclamam o direito de governar (HOLSTI, 2005, p. 228).

Este afirma que todas as abordagens teóricas que tratam da explicação de guerras internas incorrem no erro da caracterização benévola do Estado (HOLSTI, 1998, p. 213). O Estado aparece como juiz desinteressado, quando, na realidade, atua em prol de quem detém as alavancas do poder estatal. No Terceiro Mundo, a fim de proteger-se da depredação pelas mãos do Estado – do regime que atua em nome do Estado –, os membros das comunidades adquirem armas ou criam outras formas de resistência. Conforme o autor:

A condição essencial por trás deste tipo de guerra é a exclusão sistemática dos indivíduos e grupos de acesso a cargos, influência e fundos governamentais. Em resumo, predomina um trato diferenciado e discrecional para alguns grupos específicos por parte do governo, o que significa que ao assunto dos conflitos armados subjazem problemas fundamentais de justiça e imparcialidade. Nestes casos, o Estado está na origem de um grupo orientado a promover seus próprios interesses, melhorar suas oportunidades e aumentar seus benefícios. Isso se consegue, principalmente, mediante a exclusão dos demais. Tanto o acesso ao processo de tomada de decisões como a atribuição de recompensas por meio da implementação de determinadas políticas públicas se encontram condicionadas pela afiliação ou pertencimento ao grupo, e não guardam relação com o mérito pessoal. Há uma ampla gama de formas de exclusão e de discriminação (HOLSTI, 2005, p. 216).

E segue:

Trata-se do instrumento cativo de determinados grupos e hierarquias que utilizam seu poder militar ou policial, e às vezes também aproveitam sua capacidade constitucional ou legislativa para enriquecer, para excluir outros

grupos da participação política e da distribuição de recompensas governamentais, além de atacar a comunidades específicas, por vezes alcançando proporções genocidas. Ainda que nessas situações o Estado seja consideravelmente débil em termos da escassa ou nula legitimidade da qual goza, é bastante forte e poderoso no que tange ao controle que detém sobre os instrumentos de vigilância, coerção e terror social. As principais opções daqueles que se convertem em alvo da discriminação e das ameaças do governo são passar à clandestinidade, abandonar o país ou criar uma resistência armada (HOLSTI, 2005, p. 219-20).

A análise de aspectos históricos, no que diz respeito à situação haitiana, possibilita que tal perspectiva teórica seja aplicada ao caso prático. No Haiti, os anos de ditadura duvalierista são emblemáticos a esse respeito. Caracterizaram um plano sistemático de ocupação do Estado e de apoderamento de seus recursos para o enriquecimento de um bando governante – espécie de “exército de ocupação”, estranho aos interesses do país – interessado apenas no saque ao tesouro nacional e na apropriação de donativos da comunidade internacional.

Ao compreender o contexto sócio-político do país, o analista pode identificar aquilo que Holsti chama de acontecimento detonante; ou seja, o fato que leva um Estado debilitado à erupção de um conflito armado. Em geral, os acontecimentos detonantes são atos de violência, como incursões armadas e emboscadas, mas podem também ser eleições e plebiscitos não legitimados pela população, entre outros.

É difícil, no entanto, encontrar uma situação única que conduza à violência armada. Em geral, há processos e condições que se combinam de distintas maneiras para dar origem a situações explosivas que, por sua vez, aumentam de forma considerável os riscos de violência generalizada e mesmo guerra. Para entender o processo que levou ao escalonamento da violência no Haiti, é necessário desvendar sua história para compreender como se dão essas etapas – quais são os processos e condições que se combinam, qual é o acontecimento detonante, ou seja, descobrir as variáveis.

Por fim, cabe salientar a relevância dos aspectos culturais para a debilidade do Estado e o desenlace de um conflito. Para o caso haitiano, é necessário notar a relevância do aporte teórico de Steven David. Para o autor, pessoas costumam recorrer ao uso da força para obter os pertences e os recursos alheios que ambicionam se não há forte autoridade governamental (DAVID apud HOLSTI, 2005, p. 208). Tal abordagem vai ao encontro da ideia defendida por Cadet, Étienne e Douyon, a ser trabalhada posteriormente, de que ao longo da história haitiana,

prevaleceram o poder como fascinação coletiva, assim como o espírito autoritário e o culto da força como características marcantes da elite política do país.

Os aportes teóricos sobre a debilidade do Estado não se encerram, porém, aqui. Como bem salienta Holsti, é preciso, ainda, qualificar generalizações em função do tempo e da localização geográfica, uma vez que cada caso possui suas particularidades (HOLSTI, 2005, p. 210). Tal percepção vai ao encontro da noção de condições sistêmicas, a ser abordada a seguir.

1.1.3.3 Condições sistêmicas

Outro debate importante sobre a debilidade estatal leva em consideração as condições sistêmicas destas. Trata essencialmente do sistema capitalista mundial e da relação entre penetração de capitais estrangeiros e debilidade do Estado, ou mesmo da relação entre políticas de ajuste estrutural do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional e resistência popular armada em países pobres.

Oswaldo de Rivero, diplomata peruano, trabalha as condições sistêmicas em seu trabalho intitulado “O Mito do Desenvolvimento”, de 1988. Nele, o autor atenta para o fato de que muitos dos países chamados “em vias de desenvolvimento” não são, na verdade, economias de mercado viáveis. Em muitos casos, a combinação de uma série de fatores desfavoráveis levou, inclusive, ao colapso de certos países, transformando-os no que Rivero chama de “Entidades Caóticas Ingovernáveis”.

As ECIs caracterizam-se pela inviabilidade de suas economias e pelo alto crescimento de sua população urbana, o que aumenta a exclusão social e a instabilidade política. Nas palavras do autor,

As atuais lutas armadas no mundo subdesenvolvido têm em comum o fato de serem verdadeiros conflitos de depredação nacional, onde o respeito aos mais elementares princípios de humanidade se perdem e onde a guerra civil se confunde com a criminalidade. Em muitos países, esses conflitos se estabilizam em situações de violência intermitente, em contínuas tréguas e novas lutas, onde os grupos rebeldes compartilham o monopólio da violência, que antes pertencia exclusivamente a governos corruptos. Quando isso acontece, o Estado-nação subdesenvolvido implode e se converte em uma Entidade Caótica Ingovernável [ECI] (RIVERO, 1988, s/n).

Rivero explora mais o termo em um artigo de abril de 1999 do jornal francês *Le Monde Diplomatique*, intitulado “*Les Entités Chaotiques Ingouvernables*”. Afirma

que as ECIs constituem um fenômeno mundial recente, resultado do choque entre a revolução tecnológica e a explosão demográfica características dos últimos anos. Nesse contexto, os países em vias de desenvolvimento perderam suas vantagens concorrenciais, continuando a exportar matérias-primas e produtos de baixa tecnologia – sempre a preços mais baixos – e importar produtos manufaturados e serviços, de tecnologia avançada – sempre a preços mais elevados. Para essas entidades, o interesse deixa de ser chegar ao desenvolvimento econômico da Coreia do Sul, de Taiwan ou de Cingapura, e passa a ser, simplesmente, sobreviver.

Em seus trabalhos, o autor afirma que, em uma ECI, o governo não consegue criar ou manter as estruturas necessárias para a existência de um Estado; o Estado torna-se incapaz de manter sob seu controle o território nacional e sua população.

Nesses países, os conflitos causados pela exclusão social acabam por exacerbar e mascarar-se como ressentimentos políticos, étnicos ou religiosos. Setores inteiros da economia, cidades, províncias e regiões passam ao controle de senhores da guerra, de narcotraficantes, de máfias. A população acaba dependente do auxílio da comunidade internacional – em especial de organizações humanitárias internacionais – uma vez que o desrespeito aos direitos humanos é uma constante nas ECIs. Da mesma forma, as instituições desses países ficam dependentes de organizações internacionais, como as Nações Unidas, pois a legalidade e a ordem pública ficam abaladas.

No caso haitiano, a inserção do país na economia internacional, desde a colônia, guarda certa relação com a questão da posição social, e pode entrar como uma variável de segunda importância para avaliação do conflito instaurado no país.

É por meio, portanto, da junção entre as três noções até aqui estudadas, que poderá ser operacionalizado um modelo explicativo do caso haitiano. Para que se possa compreender a situação do país e a necessidade do estabelecimento de uma operação de manutenção da paz em seu território, é necessário ter em conta os indicadores sociais, políticos e econômicos do Estado, as relações entre Estado e sociedade – percebidas por meio da análise de aspectos históricos – bem como as condições sistêmicas.

1.2 O CASO HAITIANO

A precária situação do frágil Estado haitiano tornou-se intolerável para a comunidade internacional apenas na década de 1990 – porém, suas origens encontram-se na formação da sociedade e do Estado haitiano pós-colonial. O mesmo acontece com a maioria dos Estados enfraquecidos considerados nas análises de autores e *think tanks* que tratam do tema. Entretanto, o caso haitiano é *sui generis*. Ao contrário da maior parte dos países categorizados como “fracos”, o Haiti não teve sua independência apenas na segunda metade do século XX, ou com o fim da Guerra Fria. Da mesma forma, ao invés do componente étnico, é a posição social – pautada na histórica segregação racial – a variável que melhor explica as diferenças que dificultam o entendimento entre os diversos grupos da sociedade haitiana²⁵. Ademais, o Haiti encontra-se em um contexto geográfico totalmente distinto daquele dos demais Estados fragilizados²⁶.

Por representar um contexto histórico, político e geográfico tão distinto dos demais países com quem divide o título de Estado fragilizado²⁷, a análise do caso haitiano prescinde da avaliação de tais aspectos. Para tanto, esta seção expõe, em um primeiro momento, os fatores internos e externos que levaram à formação do Estado haitiano pós-colonial, para em seguida apontar as características desse novo Estado e de seu novo contexto sócio-político, distinto daquele existente à época da colônia.

1.2.1 Formação do Estado

Como visto anteriormente, de acordo com Holsti (2005), a debilidade estatal tem suas origens na construção do Estado, e está relacionada às interações do

²⁵ De fato, no Haiti, diferentes raças encontram-se em diferentes posições dentro da sociedade. Enquanto uma minoria de mulatos e brancos constitui a camada mais alta da sociedade, a imensa maioria de negros encontra-se nas camadas sociais inferiores, às quais as mínimas condições de sobrevivência são negadas. Por esse motivo, as variáveis posição social e raça são correlatas dentro das abordagens que procuram explicar a situação haitiana.

²⁶ Trata-se do único país da América Latina onde há, atualmente, uma operação de manutenção da paz da ONU.

²⁷ Oswaldo de Rivero (1999, p. 3) apresenta alguns dos países que se distinguem pela impotência do Estado em manter sob seu controle o território nacional e sua população. Entre eles estão: Afeganistão, Albânia, Burundi, Camboja, Congo, Libéria, Ruanda, Serra Leoa, Somália.

Estado com a sociedade, e entre os diversos grupos societários. A sociedade haitiana, ao longo do período colonial, era composta por uma pequena elite de plantadores brancos – colonos –, uma imensa maioria de escravos negros e um crescente – porém pequeno – número de mulatos livres.

Apesar das contradições e dos conflitos internos inerentes ao sistema colonial escravagista, a dinâmica existente entre esses três grupos sociais – nas quais o elemento racial também é relevante – pôde se manter mais ou menos intocada até as últimas décadas do século XVIII. No período de 1789 a 1803²⁸, diversos fatores internos, bem como as condições sistêmicas²⁹, seriam responsáveis por modificar o contexto sócio-político do Haiti, então colônia francesa de Saint Domingue, e possibilitar o surgimento de um novo Estado no sistema internacional.

O ano de 1789 foi marcado pela Revolução Francesa, cujos ideais de igualdade e liberdade acabariam por dar cabo ao absolutismo praticado pelas Coroas europeias, e possibilitar a ascensão de Estados republicanos democráticos. Consequentemente, a Revolução seria responsável por mudanças também nas colônias europeias na América.

Em Saint Domingue, as ideias da Revolução Francesa, em um primeiro momento, foram responsáveis por dividir as camadas superiores da sociedade escravagista da colônia – ou seja, as elites brancas. Posicionando-se contra a Revolução estavam as elites da burocracia militar e administrativa, que haviam sido enviadas à colônia a serviço da realeza francesa. Eram os chamados realistas³⁰.

Já para os grandes plantadores brancos, a Revolução significava a oportunidade de se representar e defender seus próprios interesses na Assembleia Nacional Francesa. Os autonomistas³¹ – como eram conhecidos – acreditavam que

²⁸ A opção pela análise do período citado vai ao encontro da obra de Étienne (2007), e deve-se ao fato de que a Revolução Francesa – ocorrida em 1789 – bem como as diversas guerras europeias do final do século XVIII, contribuíram para acelerar um processo interno já em andamento à época em Saint Domingue e criaram, na colônia, as condições favoráveis à manifestação e à exacerbação dos conflitos sócio-políticos entre as elites locais e que culminariam na independência do Haiti na primeira década do século XIX.

²⁹ A referência feita nesta seção às condições sistêmicas vai além daquela exposta pelo aporte teórico de Rivero. Em suas obras (1988, 1999), o autor faz menção às condições sistêmicas que, nas últimas três décadas do século XX, resultaram em constrangimentos externos aos países em vias de desenvolvimento. Aqui, busca-se desatrelar o conceito de seu momento histórico, demonstrando que o sistema internacional é sempre responsável por impor condições aos atores.

³⁰ Também conhecidos como *pompons blancs* (ÉTIENNE, 2007, p. 77). Ainda que possa se prestar à confusão com os partidários de outros realismos, tem-se optado por utilizar a voz “realista” para individualizar os fiéis aos princípios e regimes monárquicos, uma das acepções desta palavra em português (conf. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. Novo Dicionário da Língua Portuguesa).

³¹ Ou *pompons rouges* (ÉTIENNE, 2007, p. 77).

Saint Domingue deveria se beneficiar de um regime autônomo que possibilitasse a administração própria e o estabelecimento de leis particulares.

Com a convocação dos Estados Gerais na França, em 1788, as rivalidades entre os dois grupos tornaram-se evidentes, e o desencadeamento de hostilidades, inevitável. Conforme Étienne,

O enfrentamento entre autonomistas e realistas criou uma dinâmica onde a política se concebia essencialmente como referências à força e onde a lógica da guerra impregnava todas as ações, atitudes, decisões políticas das elites, dos líderes e dos atores sócio-políticos em Saint-Domingue (ÉTIENNE, 2007, p. 77).

A entrada dos mulatos livres e pequenos proprietários na cena política haitiana tornou a situação ainda mais complexa. Esse grupo social em ascensão lutava para conquistar direitos de cidadania, garantidos pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Não satisfeitos com as reivindicações mulatas à metrópole, tanto autonomistas como realistas concordavam quanto ao não reconhecimento de tais direitos aos mulatos – assim como concordavam com a manutenção da escravidão.

O resultado do crescimento das tensões em Saint Domingue foi a guerra civil. Étienne afirma que

A luta dos plantadores mulatos para o gozo de seus direitos civis e políticos, a recusa dos plantadores brancos de lhes reconhecer tais direitos e a política ambígua da metrópole sobre esse assunto, criaram uma situação de guerra civil que colocou à prova o aparelho repressivo do Estado colonial francês (ÉTIENNE, 2007, p. 79).

Não demorou para que os escravos fossem também chamados à luta. A derrota da insurreição mulata, no início do ano de 1791, no norte da colônia, tornou evidente que a vitória só seria possível com o auxílio dos numerosos escravos, o que, de fato, aconteceu no segundo semestre daquele ano. Em 24 de setembro de 1791, por meio da Concordata de Damiens, a elite branca foi obrigada a reconhecer direitos civis e políticos aos mulatos. A paz, no entanto, durou pouco: em 21 de novembro, o tratado foi violado (ÉTIENNE, 2007, p. 81).

O primeiro ano de guerra civil foi devastador, principalmente a partir da insurreição escrava. Plantações de cana-de-açúcar e café foram destruídas, cidades

foram saqueadas³². Segundo Étienne (2007, p. 82), “as contradições de posição social e de raça, o caos, a anarquia e a guerra civil haviam transformado Saint Domingue em um imenso campo de batalha”. Começava, assim, a modificar-se a configuração social, política e econômica que representaria o fim do Estado colonial francês em Saint Domingue.

A França procurou fazer frente à situação enviando a Saint Domingue duas missões civis que tinham por objetivo reconciliar as partes em conflito na colônia. Com o fracasso das conversações por parte da primeira missão, a segunda foi acompanhada de um contingente militar, autorizada a utilizar da força para conter a violência instaurada no território colonial. Posicionando-se ao lado de brancos e mulatos, contra insurgentes escravos, oferecia, no entanto, direitos de cidadania aos escravos que lutassem ao lado da República³³. A vitória contra os insurgentes foi possível, porém custou o enfraquecimento do Estado colonial³⁴.

Ao mesmo tempo, no plano internacional, alguns fatores acabariam por trazer implicações à já complexa situação da colônia. Em março de 1793, quando da declaração de guerra por parte da França tanto à Espanha quanto à Inglaterra, a ilha de Hispaníola transformou-se também em campo de batalha internacional. Ao longo da guerra civil de Saint Domingue, a parte oriental da ilha, então possessão espanhola – chamada Santo Domingo – transformou-se em local de refúgio para chefes militares escravos. Estes viriam a se tornar generais a serviço da Espanha, que tinha por objetivo retomar a parte ocidental da ilha, que havia sido cedida à França em 1697, por meio do Tratado de Ryswick. Generais como Toussaint Louverture conseguiram reaver para a Espanha algumas partes do território de Saint Domingue. Ao mesmo tempo, a elite branca aliava-se às frotas britânicas presentes no Caribe – e que acabariam por ocupar quase todas as cidades costeiras de Saint Domingue, inclusive Porto Príncipe.

A guerra internacional resultou, portanto, na divisão de Saint Domingue e deu início a um processo que Étienne (2007) chama de “sociogênese do Estado haitiano”. A guerra civil e a insurreição escrava resultaram na eliminação dos

³² Estima-se que milhares de plantações de café, bem como aproximadamente duzentas usinas de açúcar – que correspondiam a um quarto da indústria açucareira da colônia – tenham sido destruídas. Acredita-se que mais de mil brancos e dez mil escravos tenham morrido no primeiro ano de batalha (ÉTIENNE, 2007, p. 82).

³³ O reconhecimento de direitos civis e políticos a mulatos e negros ocorreria por meio de decretos expedidos em maio de 1791 e abril de 1792 (ÉTIENNE, 2007, p. 85).

³⁴ Assustados com os constantes saques e incêndios, cerca de dez mil colonos brancos partiram com o então governador da colônia, Galbaud, para os Estados Unidos (idem, ibidem, p. 84).

brancos como força social e política, e na ascensão dos dois grupos remanescentes: antigos livres – mulatos – e novos livres – negros.

Esta nova configuração social não representou, no entanto, o fim das hostilidades. Ao contrário, resultou em novas tensões. Tais tensões foram exploradas pelas novas elites político-militares para partir em busca do poder e satisfazer suas ambições pessoais, em nome de sua base sócio-política³⁵.

Nesse momento, os principais postos militares estavam em poder da elite mulata, que já se apoderava das propriedades anteriormente de posse dos colonos brancos – que fugiram ou foram mortos durante os anos de luta. No entanto, a proclamação da liberdade dos escravos tornava frágil a hegemonia conquistada pelos mulatos.

Ainda assim, em um primeiro momento, os antigos escravos negros não constituíram ameaça à elite mulata. Conforme Étienne,

Certamente, o peso do número era um fator favorável, mas não foi suficiente para permitir aos novos livres que passassem do estado de objeto àquele de ator ou sujeito da história. [...] Seus chefes não tinham nem a formação militar, nem a ascendência, nem o carisma para realizar uma organização guerreira e militar dotada de uma estrutura hierarquizada, e ensinar a disciplina, o espírito de grupo e a coesão indispensáveis à transformação dos bandos marrons, de insurgentes em um exército impregnado da lógica da guerra moderna, de princípios da racionalidade militar (ÉTIENNE, 2007, p. 87).

Os generais negros aptos a essa tarefa encontravam-se do lado espanhol. Coube a um antigo chefe escravo, famoso por seu talento militar, sua perspicácia e sua habilidade política, abandonar o lado espanhol e posicionar-se ao lado da França. Toussaint Louverture passou ao lado francês em um momento em que o Estado colonial tinha presença apenas simbólica em Saint Domingue. Assumiu o exército que constituiria a base sobre a qual se edificaria o novo Estado haitiano (ÉTIENNE, 2007, p. 88).

O contexto internacional, à época, auxiliou na ascensão de Toussaint. Devido ao bloqueio inglês, não era possível aos franceses enviarem reforços às tropas francesas na ilha, o que apenas fortaleceu o exército do general negro.

³⁵ O novo Estado haitiano que parecia tomar forma, já nascia sem que houvesse a coesão social tida por Buzan como necessária para o fortalecimento estatal e o conseqüente desenvolvimento social, político e econômico.

Nesse momento, Toussaint Louverture controlava o norte e o noroeste da colônia, enquanto o sul permanecia sob comando de André Rigaud, representante mulato. As regiões costeiras permaneciam sob controle britânico. Havia, obviamente, uma luta pela hegemonia entre essas distintas partes. Toussaint conseguiu frear a progressão britânica dentro do território de Saint Domingue, firmando um acordo secreto, em 31 de agosto de 1798, que garantia a manutenção dos interesses comerciais britânicos na colônia francesa (ÉTIENNE, 2007, p. 92). Com a saída dos ingleses, Rigaud tornou-se o único empecilho para que o general negro obtivesse o poder supremo dentro da colônia. Para contorná-lo, Toussaint incitou um levante de escravos no sul, que acabou com o massacre de soldados negros. Seguiu-se uma série de incidentes entre negros e mulatos, que acabou levando à guerra, no sul, entre mulatos e brancos, em 1799³⁶. O conflito durou um ano e criou um contexto favorável às estruturas do “Estado louverturiano”³⁷, cuja soberania externa era garantida pela frota britânica.

Frente a esse quadro, a metrópole não teve opção senão apoiar Toussaint Louverture. Perdia, no entanto, o controle sobre sua colônia: Toussaint foi nomeado governador vitalício, podendo designar seu sucessor. Produto da sociedade colonial escravagista, tinha como referência política a burocracia militar-administrativa de Saint Domingue e o absolutismo monarquista francês. Não hesitou em militarizar a agricultura e substituir a escravidão pela servidão e o trabalho forçado quando precisou revitalizar a economia para manter as estruturas e a estabilidade de seu governo e do novo Estado haitiano.

Imediatamente, criou um corpo constitucional que remontava à sua visão de exercício do poder e de organização militar, econômica e administrativa do Estado. Conforme Étienne,

A Constituição elaborada pela Assembleia central de Saint-Domingue [...] aprovada em 3 de julho pelo general comandante e promulgada em 8 de julho de 1801, **estabeleceu o fundamento jurídico do novo Estado, sua característica militarista e centralizadora**. Ela consagrou também a onipotência de Toussaint Louverture. Com essa Constituição, a desordem, a anarquia teleguiada pelos diferentes protagonistas e a guerra civil, deram lugar ao despotismo militar (ÉTIENNE, 2007, p. 93, grifo nosso).

³⁶ O conflito mobilizou todos os 46.560 soldados de Toussaint e os 15.000 homens de Rigaud (ÉTIENNE, 2007, p. 92).

³⁷ Nomenclatura de Étienne (2007).

O autor afirma ainda que:

A Constituição consagrou também a militarização do regime louverturiano, pela fiscalização e intervenção acordada ao general no processo de nomeação do governador e pela delegação de poder e de responsabilidades que lhe foram atribuídas no exercício das funções de fiscalização e de polícia geral das plantações. No comando de seis departamentos subdivididos em circunscrições e em paróquias, encontrava-se o general e seus subordinados. **O despotismo militar impregnou todo o regime, do topo do Estado aos escalões inferiores. A característica ditatorial e militarista do Estado louverturiano imprimiu uma trajetória ao Estado pós-colonial haitiano, e influenciou sobre a evolução do sistema político do país durante os dois séculos seguintes ao acesso à independência** (ÉTIENNE, 2007, p. 94, grifo nosso).

Para Étienne (2007, p. 96), a Constituição de 1801 formalizava as transformações políticas, sociais e econômicas ocorridas ao longo da última década do século XVIII, bem como o Estado louverturiano.

O processo de monopolização em Saint-Domingue, que nós chamamos de sociogênese do Estado haitiano, culminou na edificação do Estado louverturiano. No início, não havia nenhum projeto preciso de construção de um Estado na parte ocidental da ilha. A ativação e o agravamento das contradições sociais em Saint-Domingue decorrentes da Revolução francesa, e as decisões tomadas pelas elites político-militares na colônia, criaram uma dinâmica que escapou ao controle (ÉTIENNE, 2007, p. 99-100).

O reconhecimento da influência do Estado louverturiano para a evolução das relações políticas no Haiti independente vai ao encontro da ideia de que a origem da fraqueza de um Estado pode ser encontrada nas origens do próprio Estado (HOLSTI, 2005). Está presente também na seguinte afirmação de Étienne:

O Estado louverturiano constitui um fator indispensável para explicar não apenas as relações entre o Estado colonial francês e o Estado pós-colonial haitiano de 1804, mas também para situar e compreender a transplantação, a perversão e a degeneração do modelo de Estado europeu no Haiti pós-colonial, **assim como a não emergência do Estado moderno nesse país** (ÉTIENNE, 2007, p. 75, grifo nosso).

O Estado louverturiano, apesar de ter lançado as bases daquele que viria a ser o novo Estado haitiano, após a independência, não conseguiu sobreviver à invasão das tropas napoleônicas, em janeiro de 1802. Napoleão Bonaparte, então no poder na França, visava reconquistar a ilha de Hispaníola e transformá-la no centro de seu poder sobre o continente americano. Para tanto, organizou uma

expedição ao Caribe com 22 mil soldados (ÉTIENNE, 2007, p. 97). Sob o comando do capitão general Leclerc, as forças napoleônicas não tiveram dificuldade em derrotar as tropas de Toussaint³⁸ – que se refugiou nas montanhas e tentou organizar uma guerrilha, o que não foi possível em um primeiro momento. Acabou sendo preso e levado à França, onde morreu.

Entretanto, a tomada da colônia não garantiu a permanência das tropas napoleônicas em seu território. Com o exército de Saint Domingue desestruturado, foi possível a formação de uma guerrilha, que pôde combater com maior eficácia o exército francês. Ademais, a febre amarela dizimava os soldados europeus. Leclerc recorreu ao terror, mas isso só fortaleceu os guerrilheiros – que agora combinavam guerra de posição com táticas de guerrilha. Por fim, em maio de 1803, a guerra eclodiu novamente entre a França e a Inglaterra, e em 18 de novembro de 1803 as tropas napoleônicas capitularam. Em 1º de janeiro de 1804 nascia, então, o Haiti, já profundamente abalado não apenas em suas estruturas institucionais, mas também em seu sistema político e suas relações sociais, bem como destruído devido aos anos de guerra e revolta.

Segundo Étienne,

Em efeito, o longo processo (1789-1803) que conduziu à proclamação da independência do país havia modificado profundamente a configuração política, econômica e social, e é sobre as cinzas de Saint Domingue que as elites políticas haitianas foram construir o novo Estado. A fuga dos capitais, da tecnologia e do conhecimento, devido à guerra e às suas consequências, o isolamento do Haiti, a hostilidade das grandes potências colonialistas e escravagistas da época, a falta de preparo das elites políticas e a limitação de sua base de recrutamento, constituíram, portanto, obstáculos à construção do Estado moderno no Haiti (ÉTIENNE, 2007, p. 108).

E segue:

Ao lado do contexto sócio-cultural interno e do contexto internacional muito desfavoráveis, a ambição dos generais e certas decisões malfeitas das elites políticas locais imprimiram ao Estado haitiano uma **trajetória fortemente marcada por sua característica de Estado predador, muito frágil e fundamentalmente repressivo** (ÉTIENNE, 2007, p. 108, grifo nosso).

³⁸ O plano de defesa de Toussaint consistia em incendiar as cidades atacadas ou a ponto de serem conquistadas pelo inimigo, o que piorou a situação já precária na qual a colônia se encontrava. Cap-Français, Port-de-Paix, Saint-Marc e Gonaïves sucumbiram às chamas.

A caracterização do Estado haitiano como predatório confirma a exposição de Holsti (2005) sobre a utilização das instituições estatais como meio de exclusão sistemática de determinados grupos da sociedade ao poder. No caso do Haiti, a exclusão está sempre pautada por duas variáveis, quais sejam a posição social e a raça, e encontram respaldo nas características mais marcantes do Estado e da sociedade haitiana: o fascínio coletivo pelo poder, a cultura do arbitrário e o uso da força; características estas, que datam da origem do Estado pós-colonial haitiano, e que serão estudadas na seção seguinte.

1.2.2 Poder, autoritarismo e cultura da força

Como analisado em outras seções, autores como Durdevic, Nafziger e Väyrynen salientam a importância da análise de aspectos culturais para uma melhor compreensão dos conflitos internos e das emergências humanitárias deles decorrentes. No caso haitiano, o estudo de fatores culturais da sociedade é de grande valia, pois auxilia o analista a compreender as características do meio político do país.

A sociedade e o Estado haitianos são marcados pela desigualdade social e pelo preconceito racial. Ambos os aspectos são resultantes de sua herança colonial, e encontram no Estado pós-colonial haitiano meios de se perpetuar.

Conforme Mars (apud DOUYON, 2004, p. 57), o conflito social existe, no Haiti, porque há “duas nações em uma nação”. De um lado, uma pequena elite possui privilégios e busca conservar práticas e referências à desigualdade e ao preconceito próprias do período da escravidão; de outro, a maioria da população, descendente em grande parte de escravos negros, sofre com o preconceito da elite. Para esse segundo grupo, a independência nacional fez eclodir o desejo de romper com as torturas físicas e psicológicas inerentes à escravidão; fez com que surgisse o desejo por uma sociedade igualitária.

Essa aspiração à igualdade foi, diversas vezes, conclamada pela elite política para fins pessoais. Daí o surgimento de vários movimentos populistas no Haiti, a exemplo do Noirismo de François Duvalier e do Lavalas, de Jean-Bertrand Aristide. Para Douyon (2004, p. 58), “[...] os triunfos eleitorais, obtidos nessas condições, não poderão ser senão efêmeros porque eles não poderão traduzir-se em vantagens

institucionais duráveis para as massas populares, mobilizadas sob uma base ideológica falsa”.

O preconceito racial, assim como a desigualdade social, também possui implicações no plano político, onde se manifesta por meio da arbitrariedade e do uso da força por parte das elites – sejam elas negras ou mulatas – contra massas populares cujo tom de pele e a ascendência sejam distintos. No entanto, o preconceito racial nunca impediu ou bloqueou alianças entre setores mulatos e negros dentro dos grupos dominantes, quando os interesses sociais, políticos e econômicos fossem convergentes (DOUYON, 2004, p. 80).

O resultado é a instabilidade política crônica que, por sua vez, constitui obstáculo ao progresso econômico. Conforme Barthélemy (apud DOUYON, 2004, p. 58), “os verdadeiros obstáculos ao desenvolvimento no Haiti, revelam-se de uma cultura diferente, até mesmo antagônica às culturas e à noção ocidental de progresso”.

O preconceito racial e a desigualdade social, aliados a práticas de governo despóticas e arbitrárias, fazem do Haiti um local onde o conflito tende a estar sempre presente. Possibilitam, também, que algumas características culturais marcantes da sociedade haitiana sejam exacerbadas. É o caso do que Cadet chama de fascínio coletivo pelo poder, autoritarismo e cultura da força – características que, para esse autor, têm suas origens na formação do Estado pós-colonial haitiano (CADET, 2006, p. 13).

Esses três aspectos estão intimamente ligados. De fato, o fascínio coletivo pelo poder provém da característica autoritária do Estado – presente na história haitiana desde a formação do Estado pós-colonial. O autoritarismo, por sua vez, só é possível devido ao monopólio dos meios coercitivos por parte do Estado e do uso destes contra todo e qualquer insurgente.

O Estado sempre pareceu o maior provedor de emprego, fonte primeira de enriquecimento e ascensão social. Por esse motivo, alcançar o poder sempre foi a aspiração de muitos haitianos, em especial aqueles ligados às elites políticas. Tais desejos revelam, no entanto, mais que motivações individuais, “a existência de um inconsciente coletivo” (CADET, 2006, p. 13).

Para vários autores haitianos, a explicação para esse fenômeno encontrar-se-ia na herança dos antepassados africanos, onde a autoridade do chefe era incontestável. Mas o modelo colonial de poder – ao qual os haitianos foram

submetidos ao longo de três séculos –, por sua vez, também possui implicações importantes uma vez que caracterizou-se pela dominação de fato e de direito de uma minoria, exercida com violência direta e psicológica, e pela exploração do território em benefício da metrópole (CADET, 2006, p. 15). Nesse sentido, o estabelecimento de um sistema político militarista, autoritário e despótico no Haiti pós-colonial poderia constituir um prolongamento desse sistema de dominação colonial.

No entanto, Cadet aponta para a existência de duas formas distintas de exercício do poder no Haiti, que parecem ter ligação com a retirada dos colonos brancos da cena política do país. Conforme o autor,

[...] a eliminação integral dos colonos da cena política, diferentemente daquilo que aconteceu nos outros países que se tornaram independentes no continente americano, estabeleceu uma dinâmica específica de poder no Haiti. Ela colocou frente à frente haitianos em comportamentos contraditórios, sob a influência do traumatismo psíquico colonial. Alguns são impulsionados por um pulsante desejo de ter o poder para afirmar sua individualidade e abolir a imagem colonial que faz deles sub-homens. Outros, guiados pela vontade de fazer passar à frente todas as mudanças da sociedade para mostrar que ela pode evoluir [...]. Nos dois casos, eles se mobilizam para provar e mostrar ao resto do mundo e à antiga metrópole, a capacidade dos haitianos de fazer frente ao desafio da independência política. Os primeiros subordinam o poder a seus interesses egoístas; os segundos, ao interesse coletivo. Portanto, duas lógicas opostas se confrontam e desgarram o espírito de inúmeros cidadãos (CADET, 2006, p. 16-7).

O que pareceu dominar, ao longo da história haitiana, foi o primeiro grupo. Se analisada em seu primeiro século, até a ocupação americana, em 1915, percebe-se que dos vinte e cinco governos que se sucederam, poucos foram os representados pelo segundo grupo. Cadet aponta que apenas os governos de Dessalines, Christophe, Pétion, Geffrard, Salomon e Hyppolite foram marcados por realizações em prol do Estado (CADET, 2006, p.18).

Fato semelhante pôde ser observado após a ocupação americana. De fato, permanece a ideia de que o Estado tem por fim a satisfação de interesses particulares, em detrimento dos interesses coletivos da sociedade. O resultado é a insuficiência do país em termos de infraestrutura. Nunca houve investimento substancial em estradas, energia, saúde pública, nem mesmo organização administrativa, o que impossibilitou o desenvolvimento do país mesmo nas áreas mais básicas. É possível afirmar, e autores como Étienne (2007) e Cadet (2006) o

fazem, que o Haiti nunca chegou a constituir um Estado moderno ou, se o foi, deve-se ter em conta que já nasceu fragilizado.

Neste sentido, a cultura política do país contribui na medida em que a elite política tem por aspiração o poder personalizado, no qual o chefe supremo preocupa-se mais com a permanência de sua autoridade do que com o bem-estar da população. Na realidade, a própria sociedade é mobilizada sob uma base individualista em torno da personalidade; os partidos políticos buscam identificação não com ideias, mas com personagens (CADET, 2006, p. 18-9).

Não há, portanto, coletividade nacional que respalde um “nós” com o qual os haitianos possam identificar-se; não há instituições legítimas. O resultado dessa falta de instituições legítimas é perceptível se contabilizadas as diversas vezes em que o país esteve dividido. Primeiramente, em 1807, apenas três anos após a sua independência, viu-se partido em dois Estados. A divisão durou até 1820 e, entre 1810 e 1812, o país chegou a constituir três Estados distintos. Em um segundo momento, entre 1868 e 1869, foi novamente dividido em três repúblicas. Mais tarde, em 1888 e 1889, esteve separado em duas. Desestabilizado e dividido desde seu princípio, o Haiti acabou tornando-se alvo de intervenções estrangeiras, como o caso da estadunidense entre 1915 e 1934, e mesmo das intervenções que possuem respaldo da ONU, como a que se iniciou em 1994 e terminou em 2000, e a atual, presente no país desde 2004.

Como não há legitimidade – ou seja, os princípios e práticas que geralmente levam o povo a aceitar a legitimidade do governo, tais como a regularidade jurídica e eleitoral, a popularidade, a competência, o valor moral e ético, a confiança, entre outros, são sistematicamente negligenciados pelos governantes – o uso da força transforma-se no instrumento utilizado pelo governo para manter-se no poder. Nas palavras de Cadet (2006, p. 20), “os procedimentos apropriados para a contestação legal do poder são rejeitados. As guerras civis substituíram as lições eleitorais e os golpes de Estado, as crises ministeriais. O controle parlamentar deu lugar à submissão”.

Tal fato pode ser comprovado pela recorrência de governos militares ao longo da história haitiana, pelo papel decisivo que o exército tem para a conquista do poder, pela utilização constante da repressão – tanto por governos civis quanto militares – para se manterem no poder, pela violação sistemática das regras estabelecidas e pela constante troca de regimes ocorrida de forma violenta.

De fato, ao longo do século XIX, apenas governos militares se sucederam. Em 1913 foi eleito o primeiro governo civil da história do país, de Michel Oreste, tendo durado de maio de 1913 a janeiro de 1914, menos de um ano. Entre 1946 e 1995, dos quinze governos eleitos, sete foram dirigidos por civis, apesar de, por muitas vezes, não possuírem poder de fato – ou então apoiarem-se no exército, como no caso de François Duvalier e seu filho, Jean-Claude Duvalier, responsáveis por uma das mais sangrentas ditaduras da história do país, entre 1957 e 1986 (CADET, 2006, p. 24).

A violência nas trocas de governo também sempre esteve presente na história haitiana. Cadet apresenta alguns dados que confirmam essa ideia:

Da independência à janeiro de 2006, 72 governos se sucederam (não compreendidas as mudanças de Primeiro Ministro), dos quais 38 foram escolhidos ou eleitos para um mandato determinado e 34 como administrações provisórias para assegurar o interregno. [...] Dentre os primeiros, 24 foram derrocados violentamente antes do término de seus mandatos, e aqui também faz-se referência a Aristide. Quatro entre eles foram assassinados ou executados: o primeiro [dos] dirigentes, Jean-Jacques Dessalines (17 de outubro de 1806), seguido por Salvane (janeiro de 1870), Leconte (agosto de 1912) e V. G. Sam (julho de 1915). Quanto aos outros 14, um se suicidou, Christophe (outubro de 1820), seis morreram pela “doença do poder”, Pétion (março de 1818), Guerrier (abril de 1945), Riché (fevereiro de 1847), Hyppolite (março de 1896), Auguste (maio de 1913) e F. Duvalier (abril de 1971). Apenas cinco terminaram seu mandato legal: somente um no século XIX, Saget (maio de 1874); um outro militar no início do século passado, antes da ocupação, Simon-Sam (maio de 1902); três civis, de 1915 à 1941, Dartiguenave, Borno e Vincent, sem dúvida graças às modalidades impostas pelo ocupante. Sem esquecer a intervenção internacional para o fim do primeiro mandato de Aristide, após o golpe de Estado de 1991 e para sustentar o governo civil de Préval (CADET, 2006, p. 25).

Os dados comprovam que existem inúmeras dificuldades para que as forças políticas em atuação no Haiti se entendam e consigam alcançar uma transferência pacífica de poder. Conforme o autor,

Em efeito, os políticos, em sua maior parte, privilegiaram o uso da força e a violência como meio de ação, o discurso demagógico para maquiagem a ausência de ação e de vontade de mudança. Por outro lado, intolerantes, eles manifestam um espírito revanchista, expressão de suas frustrações e se mostram pouco afeitos do bom andamento da coletividade (CADET, 2006, p. 23).

O exercício autoritário do poder é uma manifestação constante da política haitiana. Adquiriu sua forma ao longo do século XX sob os Duvalier, simbolizada

pela milícia rural dos *tontons macoutes*³⁹. Estes constituíam instrumentos de repressão e de polícia contra a população. Cada *macoute* acreditava deter uma parcela do poder não em razão de seu *status*, mas porque detinham uma arma, expressão de sua força; e pela crença de que por meio de sua repressão poderiam ascender às mais altas instâncias do governo. O resultado de sua atuação foram dezenas de milhares de mortos e torturados, bem como centenas de milhares de banidos, no exílio (CADET, 2006, p. 2.).

Depois dos *tontons macoutes*, outros bandos armados se constituíram, a exemplo dos *chimères*, assimilados às autoridades *lavalasses* e, principalmente, a Jean-Bertrand Aristide, eleito em 1990 graças ao voto popular. Antes de entrar para a política, Aristide se apresentava como porta-voz do povo, contra o regime duvalierista, contra a burguesia, denunciante do imperialismo estadunidense. Uma vez no poder, adotou os mesmos métodos e práticas que sempre condenou e denunciou. Foi responsável por fraudes eleitorais, assassinatos, repressões sistemáticas, aliança com forças clandestinas da máfia da droga (CADET, 2006, p. 20). Junto com seu partido à época, a Família Lavalas⁴⁰, não se privou de recorrer à violência anárquica. “Do golpe de Estado de setembro de 1991 a 1994, a violência política, a repressão, os assassinatos conheceram um nível incrível. É em mais de milhares de mortos que se pode contar as vítimas da violência política a partir de 1986” (CADET, 2006, p. 26-7). Essa mudança de atitude de Aristide denota outra característica marcante da classe política haitiana: o revanchismo.

Ao realizar uma breve análise do caso haitiano sob a perspectiva do Estado fragilizado, percebe-se que o país foi frágil, desde seu princípio, devido a questões culturais, históricas e a condições sistêmicas. O resultado é um país desestruturado, carente em infraestrutura e mesmo de um sistema político que funcione. Os dados pertinentes ao Haiti comprovam essa tendência; e o caos que se instaura acaba legitimando o estabelecimento, no país, das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, que constituem mecanismo a ser estudado no capítulo seguinte.

³⁹ Expressão derivada de termo *créole* que designa determinado demônio da crença vodu que supostamente faz com que pessoas desapareçam à noite.

⁴⁰ Do francês, *Famille Lavalasse*.

CAPÍTULO 2: AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Ao todo, foram cinco as operações de manutenção da paz da ONU estabelecidas no Haiti. Para que essas missões – e, em especial, para fins deste trabalho, a MINUSTAH – possam ser compreendidas, é necessário entender como se deu o desenvolvimento do mecanismo, bem como conhecer seu funcionamento, suas características e seus problemas. Dessa forma, posteriormente, será possível estabelecer correlações entre os dilemas levantados pelos teóricos e aqueles enfrentados pela missão no terreno.

2.1 DA FUNDAÇÃO DA ONU AO DESENVOLVIMENTO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

O ano de 1945 representou um marco para as relações internacionais. Finda a Segunda Guerra Mundial, o mundo via surgir, ao final do mês de outubro daquele ano, a ONU, uma organização internacional de Estados cujo principal objetivo era a manutenção da paz e da segurança no cenário internacional do pós-guerra.

Conforme Ribeiro e Ferro (2004, p. 60-3), os preparativos para a criação da Organização começaram em novembro de 1943, ainda no decorrer da Guerra, com a assinatura da Declaração de Moscou por Reino Unido, EUA e URSS⁴¹. Esses mesmos países, em conjunto com a China, voltaram a conversar no ano seguinte, entre os meses de agosto e outubro, em Dumbarton Oaks, mansão situada no bairro

⁴¹ Segundo os autores, a China tornou-se, mais tarde, associada da Declaração.

de Georgetown, Washington, capital estadunidense, com vistas a estabelecer um texto no qual constassem as bases para a estruturação das Nações Unidas.

Em 1945, foi convocada uma Conferência Internacional a ser realizada em São Francisco, nos EUA, com o objetivo de dar andamento ao processo de fundação da ONU. Os trabalhos ocorreram entre 25 de abril e 26 de junho⁴² e resultaram na Carta das Nações Unidas, documento fundador da Organização, que entrou em vigor em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da mesma por dois terços dos Estados participantes da Conferência e pelos cinco países que se firmavam naquele período como detentores de maior poder no cenário internacional⁴³.

2.1.1 A Carta de São Francisco e o sistema de segurança coletiva da ONU

A Carta das Nações Unidas – também conhecida como Carta de São Francisco – possui 111 artigos, dispostos em 19 capítulos. Em seu preâmbulo, estão descritos, entre outros, os ideais e os objetivos comuns de seus signatários. Entre eles, está a determinação da Organização em evitar que as gerações futuras presenciem o mal da guerra⁴⁴. Percebe-se, de fato, que a manutenção da paz e da

⁴² No início da Conferência Internacional de São Francisco, a Segunda Guerra ainda estava em andamento, uma vez que a rendição da Alemanha ocorreu apenas no dia 8 de maio daquele ano e a do Japão, na data do término da Conferência (RIBEIRO; FERRO, 2004, p. 61).

⁴³ Ao final da Segunda Guerra Mundial, afirmam Heater e Berridge (1992, p. 147-48), restaram apenas três grandes poderes: EUA, URSS e Reino Unido. No entanto, China e França também acabaram por conseguir prestígio internacional – e, posteriormente, na ONU: esta devido à insistência do Reino Unido, que precisava de auxílio para ocupar a Alemanha derrotada e atuar como contraponto ao poder da URSS após a saída das tropas estadunidenses do continente europeu; aquela porque os EUA queriam garantir sua influência no Pacífico através de um aliado fortalecido. Porém, a historiografia oficial soviética tem afirmado que a inclusão da França no “quinteto” se deveu à insistência da URSS nesse sentido (KRILOV, 1949. No mesmo sentido, VV.AA., 1946, e DEBORIN, 1977).

⁴⁴ Tal determinação constitui uma das competências das Nações Unidas. Assim como as demais organizações internacionais existentes, a ONU possui certas competências que lhe são próprias e outras que lhe são delegadas pelos Estados. O exercício dessas competências não pode ser qualificado de ingerência, já que – à condição de serem exercidas legalmente, ou seja, de não excederem o quadro de sua jurisdição – estão justificadas pelo respeito ao direito internacional. Isso acaba por conferir à Organização a capacidade de intervir no quadro de suas competências específicas, no caso, para a manutenção da paz. A situação contemplada para isso nos capítulos VI e VII da Carta é sempre a de um conflito: o sujeito Nações Unidas se encontra facultado para agir como encarregado da segurança coletiva quando existe disputa entre sujeitos, com ruptura da paz e ato de agressão. Da mesma forma, o sistema supõe que a ONU é sujeito de direito, investido pelos Estados de uma identidade coletiva. Isto está especialmente estabelecido no Capítulo VII da Carta, cujo mecanismo implica uma sucessão de decisões e de ações, todas coletivas. Com efeito, o caráter objetivo da ação depende do caráter coletivo de sua adoção e controle (ROJO, 2008).

segurança internacionais constituem o primado da ONU, estando suas formas de perpetuação descritas na Carta, através do que se entende por um sistema de segurança coletiva⁴⁵.

Cabe definir, em um primeiro momento, onde, na Carta, constam os preceitos que compõem o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. Fontoura (1999, p. 49-51), apesar de admitir a inexistência do termo na Carta de São Francisco, aponta certos artigos que contêm expressões referentes à manutenção da paz e da segurança internacionais. O mesmo o faz Siekmann (apud CARDOSO, 1998, p. 44).

Ambos os autores salientam artigos do capítulo VII, que compreende “ação relativa a ameaças à paz, rupturas da paz e atos de agressão”. Trata-se dos artigos 39, segundo o qual cabe ao Conselho de Segurança determinar a existência de ameaças à paz ou rupturas da paz, ou de atos de agressão, bem como as medidas que devem ser tomadas frente a essas situações; 43, que determina que todos os membros da ONU coloquem à disposição do Conselho de Segurança forças armadas, assistência e recursos necessários para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e 45, que obriga os Estados-membros da Organização a colocarem seus contingentes nacionais da força aérea à disposição para ações internacionais onde o uso da força se faça necessário.

Fontoura ainda destaca a importância do conjunto de propósitos e princípios previstos nos artigos 1 e 2 da Carta para guiar toda ação referente à segurança coletiva nela constante. Para o autor, em relação à segurança coletiva, os Estados-membros têm o compromisso de:

⁴⁵ O precedente da segurança coletiva foi estabelecido pela Sociedade das Nações – organização internacional do período entre-guerras. Para Fontoura (1999, p. 35), a Liga tinha por objetivo, através do estabelecimento de um sistema de segurança coletiva em sua Carta fundadora – o Pacto da Liga das Nações – encontrar soluções pacíficas para controvérsias entre Estados, bem como estipular sanções e até mesmo a utilização de meios militares para lidar com países que transgredissem as regras necessárias para a boa harmonia da comunidade internacional. Sobre o conceito de sistema e sua aplicação às questões de segurança, Rousseau (1957, p. 449-50) afirma que: “A finalidade última de todo sistema jurídico – interno ou internacional – é garantir a segurança dos sujeitos de direito aos quais se aplique. As soluções têm variado na prática. A solução tradicional do problema da segurança foi uma solução individualista fundada na liberdade de armamento, na política de alianças, no direito à guerra e no direito à neutralidade. Um segundo sistema, o da segurança coletiva, repousa na cooperação do conjunto da comunidade internacional, diferenciando-se do anterior tanto por seu objeto (organização da segurança geral de todos os membros da comunidade internacional) como pelo método de realização (estabelecimento de uma colaboração, universal em sua base, mas diversa em suas modalidades de aplicação). A adoção dessa nova fórmula foi uma consequência do fracasso do sistema da segurança individual na Primeira Guerra Mundial. Todo sistema de organização da segurança coletiva na ordem internacional significa três elementos: 1º) a regulamentação do emprego da força; 2º) a adoção de um procedimento destinado a substituir o uso da força; 3º) a organização da ação comum contra o agressor” (ROUSSEAU, 1957, p. 449-50).

[...] acatar as sanções decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, cujas modalidades podem variar (art. 41); [...] aceitar e implementar as decisões do CSNU (arts. 25 e 48) [...] Os membros da ONU prestar-se-ão, ademais, assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo CSNU (art. 49). Constitui também obrigação dos mesmos comunicar imediatamente ao CSNU as medidas adotadas no exercício do direito de legítima defesa individual ou coletiva (art. 51) e toda ação empreendida ou projetada por acordos ou entidades regionais, desde que devidamente autorizada pelo CSNU no caso de ações coercitivas, para a manutenção da paz e da segurança internacionais (arts. 53,§1 e 54) (FONTOURA, 1999, p. 50-1).

Por fim, o autor ressalta que a utilização da força só é possível sob o artigo 51, para legítima defesa, ou sob os artigos 42 – ao qual Siekmann também se refere em sua descrição do sistema de segurança coletiva da Carta – 48 e 53, para cumprir mandato devidamente aprovado pelo Conselho de Segurança.

Pode-se perceber que são feitas diversas referências em artigos da Carta de São Francisco ao chamado Conselho de Segurança. Trata-se do órgão das Nações Unidas ao qual compete a implementação do sistema de segurança coletiva da Organização, uma vez que o artigo 24 da Carta lhe garante a responsabilidade primeira pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Conforme previsão do artigo 23, o mesmo é composto por quinze Estados-membros da ONU. Destes, cinco são permanentes – e correspondem à configuração de poder estabelecida ao final da Segunda Guerra: China, França, URSS⁴⁶, Reino Unido e EUA; enquanto dez⁴⁷ não possuem assento permanente no órgão.

Não há como referir-se à questão do assento permanente no Conselho de Segurança sem citar o poder de veto, segundo o qual qualquer um de seus membros permanentes pode vetar uma decisão substancial⁴⁸ do órgão. Azambuja (1995, p. 141) entende a criação do poder de veto como forma de garantir que as sentenças relativas à segurança internacional seriam tomadas em consenso pelas potências. De fato, como afirmam Ribeiro e Ferro (2004, p. 103-104), a criação de

⁴⁶ Com o desmembramento da URSS, ao final da Guerra Fria, a Rússia passou a ocupar o assento até então pertencente à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (HEATER; BERRIDGE, 1992, p. 149).

⁴⁷ Segundo Ribeiro e Ferro (2004, p. 105), o Conselho de Segurança era composto por cinco membros não-permanentes até 1965, quando o acréscimo na quantidade de Estados-membros da ONU fez esse número aumentar para dez. Tais países são eleitos pela Assembleia Geral da Organização, tendo como critérios sua contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais e uma distribuição geográfica equitativa, conforme o texto do artigo 23 da Carta.

⁴⁸ Às decisões substanciais se opõem as processuais, às quais basta uma maioria de nove votos para sua aprovação. Estas, por sua vez, não encontram-se definidas na Carta da ONU, porém, Ribeiro e Ferro (2004, p. 108-9) as classificam como todas as decisões que se refiram à aprovação de regimentos internos, à criação de órgãos subsidiários, ao convite a Estados para que participem de debates e à inscrição de questões na ordem do dia.

um órgão que representasse a concertação permanente das potências pareceu, à época, aos países fundadores da Organização, a única forma de prevenir o recurso à guerra, e já constava nos acordos de Yalta. O resultado do obrigatório concerto entre as potências, no entanto, não fora previsto: a inoperância do Conselho de Segurança e do sistema de segurança coletiva da ONU durante o período da Guerra Fria.

2.1.2 A Guerra Fria e suas consequências para a manutenção da paz e da segurança internacionais

O início da Guerra Fria e a emergência da bipolaridade EUA-URSS, trouxeram os primeiros questionamentos sobre a efetividade do sistema de segurança coletiva previsto na Carta. Conforme Azambuja,

Os mecanismos de segurança coletiva como inicialmente concebida tiveram vida muito breve e, já em 1948 [...] instaura-se o ciclo da Guerra Fria, que leva à virtual paralisação do Conselho de Segurança [...] (AZAMBUJA, 1995, p. 141).

Para o autor, o Conselho de Segurança atuou durante a Guerra Fria, porém de forma acessória, em geral em conflitos regionais – ou guerras de baixa intensidade. De fato, como o próprio autor afirma (1995, p. 144), a emergência, no pós-guerra, das armas nucleares, de alto poder destrutivo, e a constante ameaça de utilização destas por parte das duas potências da Guerra Fria, pode ter inaugurado, nesse período, a modalidade dos conflitos em menor escala por elas patrocinados, como forma de evitar um enfrentamento direto. Heater e Berridge (1992, p. 152) parecem concordar que a bipolaridade tinha suas consequências também nos conflitos menores, ao afirmarem que, no mundo dividido da Guerra Fria, era quase inevitável que toda e qualquer agressão tivesse apoio de alguma parte.

As divergências entre EUA e URSS eram também sentidas no Conselho de Segurança devido ao poder de veto das duas potências. Fontoura (1999, p. 55-6) ressalta que a faculdade do veto foi a grande responsável pela paralisação do órgão, pois as decisões referentes à manutenção da paz e da segurança internacionais estavam subordinadas ao consenso entre dois lados que dirigiam-se para direções

opostas. Essa tendência era acompanhada pelo surgimento, fora do âmbito da ONU, de sistemas regionais que tinham por objetivo garantir que a paz e a segurança perpetuassem ao menos ao redor de suas fronteiras⁴⁹.

No plano político, sequer a cessão, pelos Estados-membros, das forças armadas, da assistência e dos recursos necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais, conforme previsão do artigo 43 da Carta das Nações Unidas, foi aceita. Segundo Cardoso (1998, p. 45-6), a URSS pretendia a igualdade de participação das potências nessas forças, não aceitando a ideia de composição proporcional defendida pelos outros membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização. Ao mesmo tempo, a França e a China queriam poder contar, a qualquer tempo, com o retorno de suas tropas que estivessem servindo internacionalmente, caso julgassem necessário para atender a necessidades domésticas.

O desacordo entre as potências de assento permanente no Conselho e a consequente não-implementação dos acordos previstos no artigo 42 da Carta de São Francisco – conforme citado por Cardoso (1998, p. 46) e Fontoura (1999, p. 58) – tornou impossível a execução do sistema de segurança coletiva da ONU. Como resultado, a comunidade internacional assistiu ao surgimento de um novo mecanismo, voltado para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Trata-se de um mecanismo que se utiliza de meios militares para a resolução de conflitos – segundo Fontoura (1999, p. 56), tendência já observada na Sociedade das Nações⁵⁰; trata-se das operações de manutenção da paz das Nações Unidas que, segundo Shimura (2001, p. 47), foram criadas para que a Organização pudesse, na medida do possível, contribuir para o estabelecimento e o fortalecimento da paz no mundo durante a Guerra Fria, em que a bipolaridade tornou difícil a implementação do sistema de segurança coletiva previsto na Carta.

⁴⁹ Segundo Fontoura (1999, p. 56), as alianças militares Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN – criada em 1949, com o objetivo de compor uma frente oposta ao bloco comunista) e o Pacto de Varsóvia (criado em 1955, em contraponto à OTAN) são exemplos de sistemas regionais de segurança.

⁵⁰ Fontoura (1999, p. 37) cita como práticas inauguradas pela Sociedade das Nações, entre outros, o monitoramento de cessar-fogos e da separação de forças beligerantes.

2.2 ESPECIFICIDADES DO MECANISMO

2.2.1 Conceito e princípios

O termo “operações de manutenção da paz” – do inglês “*peacekeeping operations*” – não foi contemplado em nenhum artigo da Carta das Nações Unidas, nem mesmo naqueles referentes ao sistema de segurança coletiva da Organização. Segundo Findlay (2002, p. 4), a prática iniciou antes mesmo que o termo fosse cunhado, o que torna árdua a tarefa de conceituá-lo. As constantes modificações do cenário internacional, em especial aquelas ocorridas ao final da Guerra Fria, permitem às operações de manutenção da paz da ONU estarem sempre em transformação. Diante de tal situação, parece propício apresentar a evolução da compreensão acerca da prática da manutenção da paz pela própria Organização.

Segundo a publicação, de autoria das Nações Unidas, *The Blue Helmets: A Review of the United Nations Peace-keeping* (apud FINDLAY, 2002, p. 3-4), as missões de manutenção da paz compreendem operações

[...] envolvendo pessoal militar, porém sem poder de coerção, empreendidas pelas Nações Unidas para ajudar a manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais em áreas de conflito (UNITED NATIONS, 1990).

O documento *General Guidelines for Peace-keeping Operations*, também de autoria da Organização, vai além ao delimitar as tarefas de uma operação de manutenção da paz em campo e acrescentar a questão da ajuda humanitária, característica marcante das operações do pós-Guerra Fria. Em seu parágrafo 10, define:

Manutenção da paz é uma presença em campo das Nações Unidas (normalmente envolvendo pessoal militar e civil), com o consentimento das partes beligerantes, para implementar ou monitorar a implementação de acordos relacionados ao controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças, etc.) e sua solução (acordos parciais ou abrangentes) ou para assegurar o envio seguro do alívio humanitário (UNITED NATIONS, 1995).

O *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, conhecido como Relatório Brahimi, elaborado por um grupo de peritos internacionais com o objetivo

de repensar a prática das operações de paz da ONU, traz, no parágrafo 12, a seguinte definição de operações de manutenção da paz:

Manutenção da paz é um empreendimento de mais de 50 anos que evoluiu rapidamente na última década de um modelo tradicional, principalmente militar de observação de cessar-fogos e separação de forças após guerras entre Estados, para um empreendimento que incorpora um complexo modelo de diversos elementos, militares e civis, trabalhando em conjunto para construir a paz no perigoso contexto pós-guerras civis (UNITED NATIONS, 2000).

Esta definição assume a complexidade das operações de manutenção da paz realizadas após o término da Guerra Fria, que, dentre outros, passam a trabalhar com elementos civis na tarefa de construção da paz em ambientes marcados pelo conflito, como será visto com mais profundidade⁵¹.

De fato, para compreender as operações de manutenção da paz é preciso ir além da definição do termo. Faz-se necessário analisar suas características, seus princípios. A maioria dos autores destaca três princípios fundamentais na composição de uma operação de manutenção da paz. Findlay (2002, p. 4) enumera esses três princípios. O primeiro é do consentimento voluntário das partes do conflito para com a presença da missão. O segundo compreende a imparcialidade dos boinas azuis⁵² em suas relações com as partes beligerantes. O terceiro diz respeito ao uso da força, que deve ser reduzido ao mínimo necessário, servindo apenas como último recurso e para defesa própria.

Conforme descrição do *General Guidelines for Peace-keeping Operations* (UNITED NATIONS, 1995), em seus parágrafos 25 e 28, por não serem coercivas, as operações de manutenção da paz da ONU necessitam do consentimento e da cooperação das partes do conflito, que devem, assim como os países que contribuem com tropas, ter conhecimento dos objetivos da operação e de como seu mandato será realizado.

Cardoso (1998, p. 19-20), por sua vez, é enfático ao afirmar que tal princípio merece atenção prioritária, uma vez que a presença, em um território, de tropas

⁵¹ A diversidade de elementos civis e militares, assim como a complexidade que caracteriza as relações entre tais elementos dentro das operações de manutenção da paz, constituem traços marcantes da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, como será visto no terceiro capítulo deste trabalho.

⁵² Trata-se da forma como são chamados os componentes dos contingentes de operações de manutenção da paz. O termo “boinas azuis” refere-se ao acessório por eles utilizados, sendo a cor azul representativa das Nações Unidas.

estrangeiras, não representa uma situação desejável e deverá exigir concessões de soberania ou de poder por parte dos anfitriões. Sem o consentimento dos mesmos, as operações de manutenção da paz parecem impensáveis.

Nesse sentido, Fontoura (1999, p. 88-9) afirma que a expressão do consentimento das partes dos conflitos é fundamental para que o princípio da não-intervenção, previsto no artigo 2 da Carta da ONU seja respeitado, e que a falta de consentimento transforma a operação em uma imposição, através da força, por parte da Organização, não mais configurando uma atividade de manutenção da paz.

Quanto à imparcialidade, o *General Guidelines for Peace-keeping Operations* (UNITED NATIONS, 1995) ressalta, no parágrafo 31, que o consentimento e a cooperação das partes, bem como a legitimidade de uma operação, só podem ser garantidos se a missão atuar de forma imparcial e objetiva. Findlay (2002, p. 4), afirma que o abandono da imparcialidade, seja proposital ou não, pode transformar a força de paz em um inimigo das partes.

O princípio do uso restrito da força é citado nos parágrafos 33 e 36 do *General Guidelines for Peace-keeping Operations* (UNITED NATIONS, 1995): por não ser coerciva e necessitar do consentimento das partes do conflito para ser legítima, uma operação de manutenção da paz não é autorizada a usar a força, a não ser em caso de legítima defesa, como último recurso. Segundo Fontoura (1999, p. 95), a ideia de legítima defesa, até a década de 1970, consistia na resposta, com o uso da força, por parte de um contingente, a um ataque ou a uma tentativa de ataque que objetivasse sua retirada de uma posição, sempre sob ordens de seu comandante. Essa percepção acerca da legítima defesa foi elaborada em 1958 por Dag Hammarskjöld, então Secretário-Geral da ONU. Em 1973, outro Secretário-Geral da Organização, Kurt Waldheim, elaborou um conceito de legítima defesa um pouco distinto que, de certa forma, autorizava o uso da força para o cumprimento dos mandatos⁵³ das missões, aumentando as chances de um enfrentamento no terreno e comprometendo a imagem e imparcialidade das operações de manutenção da paz.

Cabe ainda destacar o disposto nos parágrafos 20, 21, 23, 24 e 39 do *General Guidelines for Peace-keeping Operations* (UNITED NATIONS, 1995), sobre outros princípios das operações de manutenção da paz:

⁵³ Mandatos constituem as tarefas que as operações de manutenção da paz têm por objetivo realizar.

- (a) apoio contínuo e ativo do Conselho de Segurança – os membros do Conselho, assim como outros membros da ONU, devem pôr em prática as ações políticas e diplomáticas necessárias para que as decisões do órgão sejam levadas a cabo;
- (b) comprometimento sustentado dos países que contribuem com tropas – as operações de manutenção da paz são dependentes da participação contínua e ativa dos contingentes nacionais da operação, sendo que a retirada de um contingente pode comprometer os esforços das Nações Unidas em manter a paz e a segurança em locais de conflito através dessas missões;
- (c) legitimidade – para que uma operação seja legítima, ela deve representar a vontade de toda a comunidade internacional, e não apenas interesses de certas partes, sendo que a legitimidade de uma operação lhe é conferida pelo Conselho de Segurança, por ser este o órgão das Nações Unidas ao qual é delegada a responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais;
- (d) mandato claro e alcançável – os objetivos de uma operação precisam ser explícitos e realistas, para que tanto a operação quanto o apoio político e material possam ser voltados para fins previamente acordados, uma vez que mandatos contraditórios podem levar componentes das operações a trabalhar em frentes opostas;
- (e) unidade – não é facultado aos contingentes nacionais receberem ordens de seus governos, uma vez que a operação pode perder sua legitimidade e ficar comprometida.

Por fim, parece válido salientar os aspectos apontados por Fontoura, uma vez que representam a imensa gama de características que compõem as operações de manutenção da paz:

[...] a importância da manutenção do comando e controle das operações na Organização; a necessidade de celebração de acordos ou de memorandos de entendimento entre a ONU e os Estados anfitriões, bem como entre a ONU e os países que contribuem com recursos humanos e materiais, de modo a regular o relacionamento entre os interlocutores envolvidos; o requisito indispensável do consentimento a ser outorgado por governos legítimos para a presença da operação no terreno; o caráter voluntário da participação dos Estados-membros nessas operações; a conveniência de se observar o conceito da universalidade na composição das operações, para reforçar o caráter multilateral da missão no conflito; o uso da força em última instância e apenas em caso de legítima defesa; e a posse restrita de

armamento, para as operações não serem vistas como ameaças potenciais por alguma das partes em conflito (FONTOURA, 1999, p. 63-4).

2.2.2 Planejamento e execução

As operações de manutenção da paz acontecem graças à conjugação de esforços entre diversos órgãos das Nações Unidas e os Estados-membros da Organização. Entre os órgãos da ONU responsáveis pelo planejamento e pela execução das missões estão o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral (AGNU) e o Secretariado. Cabe ainda citar a importância de certas Agências, Fundos e Programas do sistema das Nações Unidas, bem como das organizações não-governamentais (ONGs) para a prática.

Como já foi observado, o Conselho de Segurança é o primeiro responsável pela criação das operações de manutenção da paz, uma vez que é o órgão principal na condução de temas relacionados à paz e à segurança internacionais. O mandato, a composição e a duração de uma operação de manutenção da paz dependem das decisões do órgão.

Conforme Fontoura (1999, p. 103), em um primeiro momento, a operação é criada pelo Conselho de Segurança através do voto afirmativo de nove de seus membros, incluindo-se os permanentes, que possuem a faculdade de vetá-la. Em seguida, o órgão é chamado a referendar a resolução que cria a operação.

Shimura (2001, p. 48) confirma que as operações são criadas pelo Conselho de Segurança, porém salienta que a tarefa também pode ser conduzida pela Assembleia Geral da Organização⁵⁴. Azambuja (1995, p. 142) afirma que, por proporcionar igualdade de voto aos seus membros, a Assembleia Geral exerceu papel de destaque em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais no período da Guerra Fria, em que a aliança ocidental encontrava dificuldades em aprovar medidas referentes à segurança coletiva no Conselho de Segurança – devido ao poder de veto – mas contava com maiorias significativas naquele órgão.

⁵⁴ A Assembleia Geral da ONU limita suas ações ao plano político, ocupando-se em especial com questões de cooperação. Nela, os Estados-membros possuem igualdade de participação – a despeito do que ocorre no Conselho de Segurança, onde cinco membros são dotados de maior poder – e suas resoluções não possuem caráter imperativo – faculdade também reservada ao Conselho de Segurança (RIBEIRO; FERRO, 2004, p. 120).

Uma das maiores expressões dessa tendência foi a resolução “Unidos para a Paz”⁵⁵ que, segundo Fontoura (1999, p. 59) garante à Assembleia Geral da ONU a possibilidade de versar sobre assuntos referentes à paz e à segurança internacionais, quando da impossibilidade do Conselho de Segurança em fazê-lo, através da convocação de uma Sessão Especial de Emergência.

Certos autores contestam a resolução. Ribeiro e Ferro (2004, p. 123) afirmam que a “Unidos para a Paz” vai contra o artigo 12 da Carta da ONU, que confirma o primado do Conselho de Segurança sobre a Assembleia Geral. Em contrapartida, apresentam diferentes interpretações, as quais entendem que, por ter uma competência genérica, a Assembleia pode versar sobre assuntos referentes à paz e à segurança internacionais. Com esta afirmação concorda Rodrigues (apud FONTOURA, 1999 p. 59), ao afirmar que a Assembleia Geral, com o respaldo do artigo 10 da Carta, pode fazer recomendações sobre qualquer assunto constante entre as finalidades desta. Entretanto, o autor salienta que as decisões da Assembleia não são obrigatórias, e que sua eficácia depende de sua aceitação voluntária pelos Estados-membros.

A resolução “Unidos para a Paz” acabou perdendo importância ainda durante a Guerra Fria e, conseqüentemente, a participação da AGNU nas tarefas referentes à paz e à segurança internacionais ficou reduzida. Azambuja (1995, p. 142) atribui tal processo ao crescimento da presença de países em desenvolvimento na Assembleia que, com seus votos neutros ou preferencialmente não-alinhados ao bloco ocidental, acabaram por dissipar as antigas maiorias em favor dos votos do Ocidente. Fontoura (1999, p. 60) complementa que as dissidências no bloco comunista e a revitalização da Europa também contribuíram para um esvaziamento da Assembleia Geral na matéria.

Não se pode contestar, no entanto, a importância da resolução para as operações de manutenção da paz, uma vez que a *United Nations Emergency Force I* (UNEF I) e a *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC) foram criadas pela AGNU com base nela. A primeira havia sido vetada no Conselho de Segurança pela França e pelo Reino Unido, e a segunda, pela URSS.

Cabe destacar ainda, outras duas competências da Assembleia Geral em relação às operações de manutenção da paz. A primeira refere-se ao

⁵⁵ Resolução 377(V), de 03 de novembro de 1950.

estabelecimento de regras e princípios para a prática. O órgão possui um foro responsável pela avaliação de diversos aspectos das missões, o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz. Segundo Fontoura (1999, p. 109), cabe ao Comitê deliberar acerca de questões financeiras, administrativas e organizacionais, bem como daquelas referentes à segurança dos boinas azuis no terreno. As propostas do Comitê são aprovadas, posteriormente, em resoluções da Assembleia, após consulta entre todos os Estados-membros da ONU.

A segunda diz respeito à aprovação do orçamento das operações de manutenção da paz. Fontoura destaca as cinco fases desse processo, no qual a Assembleia Geral tem papel decisivo:

[...] (a) preparação de um orçamento preliminar pelo Secretário-Geral para informação dos membros do Conselho de Segurança; (b) proposta do orçamento definitivo por parte do Secretariado; (c) consideração do orçamento pelo Comitê Consultivo em Questões Administrativas e Orçamentárias (ACABq); (d) exame conjunto da proposta de orçamento elaborada pelo Secretariado e do relatório do ACABq pela V Comissão da AGNU; e (e) aprovação do orçamento pela AGNU (FONTOURA, 1999, p. 108).

Além do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, o Secretariado das Nações Unidas também possui função importante na condução das operações de manutenção da paz. Uma vez estabelecida uma missão pelo Conselho de Segurança – ou pela Assembleia Geral – o Secretariado passa a atuar na execução desta. Segundo Shimura (2001, p. 48-9), cabe ao Secretário-Geral apresentar um relatório contendo o plano recomendado para a operação. Entre as tarefas pelas quais o Secretariado é responsável, estão determinar o tamanho da operação, o tipo e a quantidade de material necessário – inclusive no que diz respeito a armas leves – o transporte, a base, o alojamento. De acordo com Fontoura (1999, p. 88), o Secretário-Geral também precisa manter conversas com os governos ou partes do conflito, para ter conhecimento do que estão dispostos a oferecer, de acordo com o Acordo das Prerrogativas das Forças (SOFA – do inglês *Status of Forces Agreement*⁵⁶).

Para conduzir tais tarefas, o Secretário-Geral conta com o trabalho do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO – do inglês *Department*

⁵⁶ Segundo Shimura (2001, p. 49), trata-se de negociações feitas com os governos ou partes do conflito para esclarecimento sobre o tipo de serviços e instalações que estes estarão dispostos a oferecer à operação.

of Peacekeeping Operations), pertencente ao Secretariado da Organização. O Departamento tem como missão planejar, preparar, gerenciar e dirigir – política e executivamente – as operações de manutenção da paz. Shimura (2001, p. 49) afirma que o DPKO surgiu do Escritório para Assuntos Políticos Especiais do Secretariado em 1992, devido ao crescimento das operações de manutenção da paz em número, escala e complexidade, como consequência do final da Guerra Fria – fato a ser abordado posteriormente. Nesse sentido, Findlay (2002, p. 12) garante que a transformação do Escritório no Departamento e o consequente aumento no número de divisões especializadas foram tentativas de profissionalizar o processo de organização das operações de manutenção da paz⁵⁷.

Fontoura (1999, p. 114) afirma que, no terreno, o Secretariado conta com pessoal qualificado sob a chefia de um representante ou enviado especial por ele escolhido, que fica responsável por relatar o andamento da operação ao Secretário-Geral. Com base nas informações transmitidas pelo Representante Especial do Secretário-Geral (RESG), segundo Shimura (2001, p. 50), o Secretário-Geral prepara, em conjunto com o Secretariado, relatórios para que o Conselho de Segurança mantenha-se a par da situação no terreno. Caso problemas sejam encontrados e não possam ser resolvidos na missão, são também encaminhados pelo Secretariado para consideração – e consequente ação – do Conselho⁵⁸. Cabe ressaltar, ainda, que um relatório é enviado ao Conselho pelo Secretariado um pouco antes do término da operação, com recomendação para renovação ou término. A renovação depende, contudo, da aprovação das partes do conflito e dos países que estiverem contribuindo com tropas para a operação.

Por fim, Shimura (2001, p. 51) ressalta que cabe ao Secretariado fazer uma listagem na qual constem os possíveis países contribuintes, levando em conta a localização destes – com vistas a um balanço geográfico – sua neutralidade política e sua participação prévia em operações de manutenção da paz. Os contingentes militares das operações de manutenção da paz, como bem afirmam Ribeiro e Ferro (2004, p. 115), são fornecidos por estes países contribuintes.

⁵⁷ A maior especialização das divisões dentro do Departamento parece corresponder ao aumento no número de setores especializados dentro das próprias operações. No caso da MINUSTAH, esta conta com diversas divisões, que tratam desde assuntos políticos e securitários até questões de gênero e HIV/AIDS. É importante que tais setores especializados encontrem correspondência com divisões do DPKO.

⁵⁸ Nesta pesquisa, os relatórios do Secretário-Geral são, inclusive, utilizados como fontes documentais relevantes para a compreensão da situação haitiana, pois trazem apontamentos relevantes sobre os problemas enfrentados pela MINUSTAH no terreno.

2.3A GUERRA FRIA E AS OPERAÇÕES CLÁSSICAS

Entre o período de 1945 e 1989, treze operações de manutenção da paz foram realizadas. Essas operações do período da Guerra Fria são conhecidas como operações clássicas ou tradicionais.

As operações clássicas são entendidas por Findlay (2002, p. 5) como aquelas que envolvem o “envio de contingentes militares para monitorar, supervisionar e verificar cessar-fogos, linhas de cessar-fogo, retiradas, zonas desmilitarizadas e acordos militares relacionados”.

Ribeiro e Ferro (2004, p. 114), afirmam que a prática das operações clássicas surgiu em maio de 1948, quando o Conselho de Segurança estabeleceu uma missão com vistas a supervisionar a trégua acordada ao final do primeiro conflito árabe-israelense. Com a chegada de observadores militares desarmados ao local, a supervisão da trégua foi estendida para uma missão, a *UN Truce Supervision Organization* (UNTSO). Os militares da UNTSO permanecem até hoje na região do Oriente Médio, com o objetivo de monitorar cessar-fogos, supervisionar armistícios e prevenir que incidentes isolados se transformem em conflitos.

Segundo Shimura (2001, p. 47), a operação seguinte, *UN Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP), estabelecida na Caxemira em 1949, seguiu o mesmo padrão da primeira. Ambas constituíram o primeiro tipo de operações de manutenção da paz, o das chamadas missões de observação⁵⁹, nas quais o pessoal em campo não se encontrava armado. Herz e Hoffmann (2004, p. 108-10) salientam que essas missões de observação chegavam ao terreno após o estabelecimento de um cessar-fogo, sendo formadas apenas por um pequeno contingente de observadores militares desarmados.

As autoras também percebem o surgimento de um segundo tipo de operação de manutenção da paz, o das forças de paz⁶⁰, que estabeleceu o precedente da operação armada. O fato ocorreu em 1956, quando o então Secretário-Geral Dag Hammarskjöld autorizou o mandato da UNEF I, que previa a separação de forças egípcias e israelenses, incluindo a retirada de contingentes franceses e britânicos. A operação, que durou onze anos, possuía um mandato amplo, e sua liderança era exercida por um general canadense – portanto, neutro perante o conflito.

⁵⁹ Nomenclatura encontrada em FONTOURA, 1999, p. 61.

⁶⁰ A obra de Fontoura (1999, p. 61) também contempla o termo “força de paz”.

Cabe salientar que os contingentes das forças de paz eram maiores que os das missões de observação, estando também armados para legítima defesa. Sua principal função era a interposição entre forças hostis – geralmente Estados – tendo por objetivo resolver uma crise ou, pelo menos, estabilizá-la. Entre suas tarefas, estavam a separação das partes do conflito e o monitoramento dos acordos por estas assinados.

Também é importante destacar que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança pouco contribuíram para as operações clássicas de manutenção da paz. Shimura (2001, p. 51) afirma que ficara estabelecido, à época, que os cinco membros permanentes do Conselho – especialmente as duas superpotências – evitariam fornecer pessoal militar para as operações de manutenção da paz, com o intuito de afastar conflitos locais de maiores confrontos. Nesse período, notabilizaram-se pela participação em operações o Canadá, os países nórdicos, a Áustria, entre outros.

De fato, nesse período, como afirmam Herz e Hoffmann (2004, p. 109), os Estados neutros tinham participação decisiva nas operações. As autoras citam Canadá e Suécia como grandes contribuintes para as operações de manutenção da paz do período. Fontoura (1999, p. 64-5), por sua vez, aponta que, no período de 1948 a 1987, o Canadá enviou contingentes militares para doze operações; a Finlândia o fez para oito operações; Noruega e Suécia para sete; Austrália, Itália, Irlanda e Brasil, seis; Países Baixos, cinco; e Índia e Nova Zelândia, quatro. O autor destaca que tais países constituem os chamados contribuintes clássicos⁶¹.

Quanto ao tempo de duração das operações clássicas, Findlay (2002, p. 5) afirma que, em geral, tais missões possuem prazo curto, encerrando suas atividades assim que uma trégua ou um acordo de paz é implementado. Entretanto, o autor sustenta que algumas podem durar décadas, como é o caso da *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF), estabelecida para contornar o conflito de 1974 entre Síria e Israel, e que permanece ativa até hoje.

O autor também salienta que, apesar do número de operações clássicas realizadas atualmente ser muito baixo, ainda é possível observar a aprovação, pelo Conselho de Segurança, de mandatos clássicos. Entre os exemplos de missões

⁶¹ Muitos dos contribuintes clássicos continuam tendo atuação destacada ainda hoje. Especificamente no caso da MINUSTAH, os países nórdicos são grandes financiadores; ademais, o Canadá e o Brasil têm papel fundamental dentro da missão, como será visto no terceiro capítulo deste trabalho.

atuais com características de operações clássicas estão a *UN Aouzou Strip Observer Group* (UNASOG) – estabelecida devido a uma disputa territorial entre o Chade e a Líbia em 1990 – e a *UN Mission of Observers in Prevlaka* (UNMOP) – com vistas à desmilitarização da península de Prevlaka, na Croácia (baía de Kotor).

Por fim, cabe citar a ONUC, operação estabelecida no Congo entre 1960 e 1964 que, inicialmente, tinha por mandato assegurar a retirada do Congo das forças belgas, auxiliar o governo congolês na manutenção da lei e da ordem e prestar assistência técnica. Posteriormente, passou a atuar também na manutenção da integridade territorial e da independência política do país, na prevenção da ocorrência de uma guerra civil e na remoção de todo pessoal militar e paramilitar internacional que não estivesse sob o comando da ONU. Tal missão é considerada precedente das operações de manutenção da paz atuais. Seu mandato amplo, operado em um conflito intraestatal com uso da força para outras situações que não apenas a legítima defesa, configuram aspectos que são característicos das operações de manutenção da paz do pós-Guerra Fria.

2.4O PÓS-GUERRA FRIA E AS OPERAÇÕES MULTIDIMENSIONAIS

2.4.1 Um novo conceito de segurança coletiva

A queda do muro de Berlim, em 1989, representou o declínio do bloco soviético e, conseqüentemente, o fim da bipolarização da Guerra Fria. Para Penna Filho (2004, p. 33-4), as transformações ocorridas no cenário internacional em virtude da intensificação do processo de globalização e da emergência do paradigma informacional – tendências reforçadas com o término da bipolaridade – trouxeram implicações ao entendimento acerca do que configura segurança internacional, uma vez que a estabilidade da Guerra Fria foi quebrada sem que outro modelo entrasse em vigor. Como resultado, o autor aponta a constante sensação de anarquia presente nas relações internacionais desde o final da década de 1980.

Azambuja (1995, p. 144-47) parece concordar ao destacar que o final da Guerra Fria trouxe uma nova configuração ao sistema internacional – multipolar – em que as preocupações referentes à Segunda Guerra Mundial deixaram de ter tanta significância e, em seu lugar, estabeleceu-se uma crescente indefinição acerca

de certos paradigmas internacionais. Temas de cunho econômico, social, ambiental etc., que anteriormente configuravam questões locais – e, portanto, exigiam soluções locais – passaram a englobar tantos atores, distintos entre si, que necessitam ser regulados internacionalmente, através de sistemas como o das Nações Unidas.

Para o autor, esse novo contexto traz consigo a necessidade de reformulação de antigos paradigmas, como o da segurança coletiva, que passa a não se restringir mais apenas ao aspecto militar; pelo contrário, começa a abranger aspectos econômicos e sociais, entre outros. Trata-se de uma percepção interdisciplinar, multidimensional do termo, que se torna fundamental para a implementação de mecanismos que visem a garantia da paz e da segurança internacionais, como as operações de manutenção da paz.

Tal premissa vai ao encontro das ideias de Herz e Hoffman (2004, p. 114) de que essa mudança na percepção da segurança coletiva pela comunidade internacional resultou em uma transformação na natureza das operações de manutenção da paz da ONU. De fato, atualmente, as possibilidades de intervenção internacional são muito mais amplas que à época da invenção da prática. Se àquela época elas representavam uma alternativa à segurança coletiva, hoje parecem fazer parte desse sistema à medida que as percepções acerca do que configuram ameaças reais à paz e à segurança internacionais se modificam.

2.4.2 Os anos 1990

Entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990, houve um aumento expressivo na quantidade de operações de manutenção da paz levadas a cabo pelas Nações Unidas. Segundo Fontoura (1999, p. 75-6) tal situação foi fruto do entendimento entre os Estados Unidos e a nova Federação Russa, da ampla disseminação de ideias de democracia e direitos humanos e dos crescentes antagonismos étnicos e religiosos que marcaram o início do período pós-Guerra Fria.

De fato, como mesmo afirmam Heater e Berridge (1993, p. 148-49) já ao final dos anos 1980, o clichê da interdependência tinha passado a fazer parte do vocabulário soviético, ao mesmo tempo em que os EUA encontravam-se dispostos a

pôr termo às hostilidades da Guerra Fria. Entretanto, como bem salienta Fontoura (1999, p. 81-2) a época seguinte foi marcada pelo ressurgimento de tensões que a comunidade internacional pensava não mais existirem. Com o final da Guerra Fria e dos conflitos regionais marcados pelo antagonismo entre os blocos ocidental e soviético, a comunidade internacional assistiu à ascensão de um tipo distinto de conflito, marcado por diferenças étnicas, religiosas ou nacionalistas. Tais conflitos, como afirma Penna Filho (2004, p. 32), caracterizam-se por ser, preferencialmente, intraestatais. Parece haver, nesse sentido, uma redução na quantidade de conflitos interestatais no pós-Guerra Fria. O autor chama atenção para as partes do mundo onde ocorrem a maior parte dos conflitos nos quais a ONU é chamada a intervir: o continente africano, o Oriente Próximo e os Bálcãs, além de certas regiões na fronteira da extinta URSS e na Ásia Central.

Por fim, conforme Fontoura (1999, p. 84-5), o pós-Guerra Fria é marcado por um empenho maior dos Estados ocidentais em disseminar os valores democráticos baseados “no respeito aos direitos humanos, no pluralismo político e na liberdade de expressão”⁶², e na conseqüente ideia de reforçar a utilização de mecanismos da ONU para a promoção destes.

Esses três fatores foram, de fato, decisivos para o aumento das atividades das Nações Unidas com vistas à manutenção da paz e da segurança internacionais. Diante desse novo contexto, cabe analisar o relatório das Nações Unidas de 1992, de autoria do então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, e que tinha por objetivo apresentar “uma análise e recomendações sobre formas de fortalecer e tornar mais eficientes dentro da estrutura e das provisões da Carta a capacidade das Nações Unidas para diplomacia preventiva, construção da paz e manutenção da paz” (UNITED NATIONS, 1992).

2.4.2.1 Agenda para a Paz

Em sua Introdução, no parágrafo 5, o relatório Agenda para a Paz apresenta uma nova percepção em relação às causas dos conflitos internacionais. Boutros-

⁶² De acordo com Fontoura (1999, p. 84-5), os fundamentos para proteção e promoção internacional dos direitos humanos respaldam-se, particularmente, nas provisões da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Ghali reconhece que a solução dos mesmos está no respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, e na promoção de desenvolvimento econômico e social sustentáveis. De fato, o ex-Secretário-Geral parece dar respaldo às afirmações de Azambuja expostas anteriormente de que os esforços da ONU para a contenção de conflitos devem ir além de ações militares.

No parágrafo 11 do relatório, Boutros-Ghali chama atenção para as contradições do mundo pós-Guerra Fria, que parecem trazer novas percepções dos conflitos internacionais. Segundo ele, ao mesmo tempo em que a cooperação é aprofundada através do fortalecimento de organizações regionais de Estados, a comunicação e o comércio global diminuem a importância das fronteiras nacionais e os Estados optam por transferir certas prerrogativas de soberania a organizações internacionais, tendências como o nacionalismo e o estreitamento do conceito de soberania, além das diferenças étnicas, religiosas, sociais, culturais e linguísticas, parecem aumentar ao ponto de transformarem-se em ameaças à paz e à segurança internacionais.

Cabe destacar, ainda, o parágrafo 17 do citado relatório, segundo o qual, apesar da soberania e da integridade territorial ainda compreenderem aspectos fundamentais do sistema internacional, ambos os conceitos devem ser reinterpretados para se adequarem ao novo contexto internacional. Boutros-Ghali afirma que é preciso encontrar um balanço entre soberania e interdependência, e que globalização e nacionalismo não devem ser vistos como tendências opostas. Soberania, integridade territorial, independência dos Estados, princípio da autodeterminação dos povos: todos devem articular-se, a fim de encontrar um balanço em respeito aos princípios democráticos.

Segundo Schnabel e Thakur (2001, p. 238), a Agenda para a Paz denota grande vontade e algumas promessas, por parte da Organização, em assumir um papel mais incisivo para a paz e a segurança internacionais no pós-Guerra Fria, apontando a necessidade de reestruturação das tarefas e abordagens relativas à resolução de conflitos, entre elas as práticas de manutenção da paz.

Estes autores afirmam que o relatório propunha a expansão das operações de manutenção da paz tradicionais (SCHNABEL; THAKUR, 2001, p. 241-42). Boutros-Ghali teria visto tais operações expandidas como um instrumento – institucionalizado – para garantia da paz e da segurança internacionais. As missões teriam como propósitos acentuar as posições militar e política da ONU e fornecer

status político e legal aos indivíduos e grupos subnacionais cujos governos não conseguem concretizar sua responsabilidade para com a segurança de seus cidadãos. Parece interessante ressaltar que Boutros-Ghali enuncia também, no parágrafo 50, as condições para o sucesso de tais operações: mandato claro e praticável; cooperação das partes em implementar o mandato; contínuo apoio do Conselho de Segurança; prontidão dos Estados-membros em contribuir com pessoal militar, policial e civil, incluindo especialistas; comando efetivo da ONU na sede e no campo; e apoio financeiro e logístico adequado.

Como bem salientam Schnabel e Thakur (2001, p. 241-42), o relatório entende que cabe ao Conselho de Segurança as seguintes responsabilidades: identificar as situações que podem levar a um conflito, tentando resolvê-las através da diplomacia; desenvolver a construção da paz onde há conflito, procurando resolver os problemas que levaram a tal situação; preservar, através das operações de manutenção da paz, a paz alcançada após o término de um conflito e auxiliar na implementação de acordos com esse propósito; reconstruir instituições e infraestrutura de Estados arrasados pela guerra, estabelecendo laços de paz entre países previamente em guerra; identificar as causas do conflito, como disparidade econômica, injustiça social e opressão política.

Esse aumento no escopo do Conselho de Segurança, ao qual também se refere Fontoura (1999, p. 75-6), fez com que as resoluções referentes às operações de manutenção da paz passassem a atribuir a estas uma gama mais ampla de atividades, dando origem às chamadas operações multidimensionais dos anos 1990⁶³.

2.4.2.2 Operações multidimensionais: características e dilemas

Herz e Hoffmann (2004, p. 114-15) afirmam que as operações de manutenção da paz do pós-Guerra Fria são definidas por novos parâmetros. Elas têm mandato mais complexo que o das operações clássicas. Importa não apenas suprimir a violência, mas também criar as condições para que a paz seja duradoura. É fundamental resolver os problemas em sua origem. Entre as atividades efetuadas

⁶³ Nomenclatura encontrada em FONTOURA, 1999, p. 75.

pela Organização estão a reestruturação das polícias, a organização de eleições, a retirada de minas, a assistência humanitária, o monitoramento do respeito aos direitos humanos, a criação de comissões de reconciliação. Por muitas vezes, é a pacificação das sociedades o objetivo principal da operação.

Findlay (2002, p. 5-6) parece concordar ao salientar que essas operações do pós-Guerra Fria passaram a atuar em diferentes aspectos da missão, como o estabelecimento ou restabelecimento de governos democráticos, a promoção do crescimento da sociedade civil, a reconstrução econômica e o desenvolvimento, muitas vezes também lincado com a reconstrução de Estados falidos. Daí o termo “operações multidimensionais”, por atuarem em diversas frentes do processo de paz. Segundo o autor,

Ademais a uma força militar das Nações Unidas, houve frequentemente o envio de polícias civis (CivPols) e uma exposição de componentes para gerenciar tudo desde o estabelecimento de eleições e a garantia de direitos humanos até a implementação de programas de reconstrução econômica e social (FINDLAY, 2002, p. 5-6).

Segundo Durch, Holt, Earle e Shanahan (2003, p. 4), as operações complexas dos anos 90 atuam geralmente em guerras civis paralisadas ou terminadas devido a algum tipo de pressão externa política ou militar. Karns e Mingst (2001, p. 216-18), por sua vez, afirmam que, além de guerras civis, a maior parte dos conflitos do pós-Guerra Fria é de cunho étnico ou referente ao terrorismo. Destacam que grande parte desse tipo de conflito é resultado do fenômeno da falência de Estados.

As guerras civis, os conflitos étnicos e religiosos, o terrorismo etc., configuram principalmente conflitos intraestatais. Ao atuar sobre eles, segundo Fontoura (1999, p. 101-2), o Conselho de Segurança da ONU acaba por ampliar a gama de situações que configuram ameaça à paz e à segurança internacionais, que passa a contar com “todos os aspectos diretamente relacionados com o término das hostilidades e a consolidação do processo de pacificação política e de reconciliação nacional”. Já em 1992, em Declaração Presidencial do Conselho de Segurança, seus Estados-membros afirmavam:

A ausência de guerra e de conflitos militares entre Estados não assegura por si só a paz e a segurança internacionais. As fontes não militares de

instabilidade nas esferas econômica, social, humanitária e ecológica têm-se convertido em ameaças à paz e à segurança. (FONTOURA, 1999, p. 102)

Nesse mesmo sentido, Herz e Hoffman (2004, p. 116-17) afirmam que as ameaças à paz e à segurança internacionais passam a abordar uma gama mais ampla de situações, não se restringindo às ameaças à integridade territorial dos Estados que configurava a maior ameaça durante a Guerra Fria. Segundo as autoras, temas como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa e a própria falência de Estados, além das crises humanitárias, passam a representar ameaças à paz e à segurança internacionais. Ao mesmo tempo, ocorre uma mudança também quanto às fontes das ameaças, uma vez que a presença cada vez maior de conflitos intraestatais no cenário internacional denota que as agressões não são mais necessariamente auferidas pelos Estados, mas sim por grupos, milícias, etc.

Cabe o questionamento sobre a real competência do Conselho de Segurança sobre esses assuntos. Fontoura (1999, p. 102) salienta que tais questões muitas vezes não envolvem ameaças à paz e à segurança internacionais e deveriam ser da competência interna dos países anfitriões ou tratadas por outras instâncias internacionais.

Cabe destacar também que, segundo o autor, atualmente, passaram a constituir ameaça à paz e à segurança internacionais, as violações graves aos direitos humanos. Karns e Mingst (2001, p. 222-24) chamam atenção para o fato de que a aceitação das normas de direitos humanos pela comunidade internacional foi determinante para o aumento da atuação da ONU em conflitos étnicos, falência de Estados e desastres humanitários, e do conseqüente aumento das operações de manutenção da paz nos anos 1990.

Cabe falar da importância da presença dos países em desenvolvimento no Conselho de Segurança para que o princípio do mandato claro e exequível seja alcançado. De fato, como afirma Fontoura (1999, p. 104-5), enquanto os membros permanentes atuam no Conselho de Segurança em virtude de seus interesses políticos, os países em desenvolvimento, de atuação temporária no órgão, procuram garantir que as operações de manutenção da paz sejam aprovadas com mandatos possíveis e que uma ampla consulta aos Estados-membros seja feita antes da operação ser lançada ou até mesmo renovada. Essa é uma tentativa de garantir que o Conselho de Segurança se restrinja à adoção de procedimentos possíveis de

serem realizados, o que tem se tornado tarefa cada vez mais difícil desde que houve uma modificação no entendimento do que constitui ameaça real à paz e à segurança internacionais.

O princípio da participação voluntária também apresentou problemas na década de 1990. De acordo com Fontoura (1999, p. 99), como os países têm o direito de retirar, a qualquer tempo, suas tropas do terreno, podem ocorrer complicações operacionais, como no caso da Somália, de Ruanda e da Bósnia-Herzegovina. Nesse sentido, Shimura (2001, p. 53) salienta que a própria tentativa do então Secretário-Geral Boutros-Ghali, em 1994, de estabelecer o *UN Stand-by Arrangement System* (UNSAS) – segundo o qual uma força fornecida por diversos países ficaria pronta para seu emprego no terreno assim que uma crise fosse deflagrada e uma operação previamente autorizada – fracassou em sua primeira necessidade de aplicação. Os aproximadamente 70 países que aderiram ao sistema, fornecendo um número calculado em 100 mil pessoas para futuras operações, não aceitaram participar da operação em Ruanda, pois tinham a faculdade de escolher se queriam contribuir ou não. O resultado foi o genocídio de aproximadamente 800 mil pessoas e o forte criticismo da comunidade internacional quanto às operações de manutenção da paz do pós-Guerra Fria.

A participação dos membros permanentes do Conselho de Segurança também se transformou ao final da Guerra Fria. Nos anos 1990, os cinco países com poder de veto atuaram mais ativamente, com uma política, em princípio, de união e de apoio mútuo. Segundo Shimura (2001, p. 51), a *United Nations Iraq-Kwait Observation Mission* (UNIKOM) e a *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) são exemplos de cooperação entre as potências. Com o passar do tempo, no entanto, estas começaram a contribuir de forma distinta. França e Reino Unido, por exemplo, foram predominantes na *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), na Bósnia, enquanto os EUA foram dominantes na *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH) e na *United Nations Operation in Somalia II* (UNOSOM II). Trata-se da prática da subcontratação, por parte das Nações Unidas, a coalizões *ad hoc*, à qual Karns e Mingst (2001) se referem. Tal prática é fortemente questionada pela comunidade internacional, pois pode gerar problemas de comando, caso o país que lidere a coalizão resolva retirar da ONU o comando sobre as tropas no terreno. Além disso, duas operações que se utilizaram da prática da subcontratação

representaram os maiores fracassos da Organização no campo da manutenção da paz: as operações da Somália e da Bósnia.

Outros problemas de comando, segundo Fontoura (1999, p. 115-16), são devidos a diferenças culturais entre os contingentes – tais como religião, idioma e nível educacional – e a desigualdades em relação ao treinamento e aos equipamentos à disposição dos contingentes cedidos pelos Estados-membros. A verdade é que países industrializados, em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo têm contribuído para as operações de manutenção da paz e, em geral, oferecem pessoal sem armamentos nem apoio logístico. O risco que se corre, diante dessa situação, é de que os países ricos passem a fornecer apenas equipamentos, sem pôr em risco a vida de seus nacionais – deixando essa tarefa aos Estados menos desenvolvidos.

Além das questões referentes ao comando das operações, cabe tratar daquelas relacionadas à coordenação das mesmas. De fato, as operações de manutenção da paz, a partir do final da década de 1980, passaram a contar com a participação de outros atores, como as organizações regionais, as organizações não-governamentais e, além disso, de outros organismos do sistema da ONU. Essa multiplicidade de atores, segundo Karns e Mingst (2001, p. 224) foi responsável pela introdução de um novo dilema às operações de manutenção da paz: o dilema da coordenação.

De acordo com as autoras, ao final da década de 1980, as organizações regionais aumentaram sua participação em ações tanto independentes quanto em cooperação com a ONU. A Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comunidade Econômica dos Estados Ocidentais Africanos (ECOWAS – do inglês *Economic Community of Western African States*), a União Europeia Ocidental (WEU – do inglês *Western European Union*) e a OTAN são exemplos de organizações regionais que participaram de operações de manutenção da paz da ONU e outras intervenções – por vezes de legitimidade duvidosa.

Apesar das organizações regionais poderem mobilizar-se com mais rapidez, por sua proximidade ao conflito, para nele operar – especialmente no caso de emergências –, estarem mais acostumadas com os problemas que o envolvem e com o terreno, e também possuir mais interesse em vê-lo resolvido, tal tendência possui seus aspectos negativos. As organizações regionais são, em geral,

dominadas por Estados hegemônicos regionais e costumam sofrer com a falta de recursos financeiros e de capacidade organizacional.

Outros atores citados pelos autores são as ONGs, que encontram-se cada vez mais ativas nas operações de manutenção da paz, tanto em conjunto quanto independentemente da ONU. Seu trabalho é de entregar ajuda humanitária, incluindo remédios, alimentos e moradia, às vítimas da fome e da guerra. Ao mesmo tempo, mobilizam as massas e são críticos quanto ao monitoramento da implementação das normas de direitos humanos.

Fontoura (1999, p. 122-25) cita algumas das ONGs que contribuem efetivamente para as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Entre elas estão o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que divulga as normas de direitos humanos entre a sociedade local e presta assistência humanitária à população civil; *Care*, Médicos sem Fronteiras, *Save the Children*, *InterAction*, *International Rescue Committee* e *Oxfam*, que também prestam assistência humanitária; Anistia Internacional e *Human Rights Watch*, que divulgam normas de proteção aos direitos humanos e monitoram as ações dos boinas azuis no terreno; *The Carter Center* e *National Democratic Institute for International Affairs*, que auxiliam no preparo e, posteriormente, na supervisão de eleições. Outras organizações de menor porte auxiliam em tarefas como envio de instrutores com o intuito de treinar a mão-de-obra local; cessão temporária de especialistas, professores de universidades, assistentes sociais, etc.

O autor ainda cita (1999, p. 120-22) os demais atores que interagem com as operações de manutenção da paz: as Agências Especializadas, os Fundos e os Programas das Nações Unidas. Cabe destacar as atuações do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para o êxito da operação. A ACNUR auxilia na proteção aos refugiados e aos deslocados internos, além de colaborar com a implementação de programas que visem à reintegração de ex-combatentes à sociedade civil. Enquanto isso, o PNUD é responsável pela organização de programas de desenvolvimento econômico que tenham, por sua vez, iniciativas de recuperação da infraestrutura.

A ajuda proporcionada pela participação de ONGs e de outros organismos do sistema das Nações Unidas é de grande auxílio para que a Organização consiga atender às demandas de assistência. No entanto, implica em problemas de

coordenação. Conforme proposta de Kofi Annan, para o período de reforma da Organização, as agências, fundos e programas da ONU devem estar subordinados ao representante especial designado para a chefia da operação de manutenção da paz em questão, para que não ocorra a duplicação de esforços e o conseqüente desperdício. A criação do Escritório de Coordenação para Assuntos Humanitários (*Office of Coordination for Humanitarian Affairs – OCHA*) e o estabelecimento do cargo de Coordenador de Assistência para Situações Emergenciais (*Emergency Relief Coordinator – ERC*) também parecem confluir no sentido de proporcionar melhor coordenação entre as tarefas no terreno. Cabe salientar que, segundo o autor, todas as sugestões foram referendadas pela Assembleia Geral em fins de 1997.

O autor afirma que a dificuldade de coordenação pode ser sentida em especial na área humanitária:

[...] de acordo com a ACNUR, em fins de 1997, havia no mundo aproximadamente 22 milhões de refugiados, repatriados e deslocados internos, cujo drama, transmitido pela imprensa televisiva e escrita, comove a opinião pública internacional. [...] Os componentes militares das forças de paz acabam sendo instados a fornecer apoio logístico e a proteger o pessoal envolvido nas atividades de distribuição da ajuda humanitária quando se deslocam no interior do país, em regiões de acesso difícil ou onde campeia o banditismo. Enquanto os comandantes militares das operações vêm insistindo na importância de estabelecer-se um órgão centralizador das ações, as ONGs resistem ao cerceamento de seus movimentos, preferindo um entendimento caso a caso, à luz de suas necessidades típicas (FONTOURA, 1999, p. 123).

Em seminários ocorridos entre os anos de 1997 e 1998, para debates sobre a questão da coordenação de diversos atores em operações de manutenção da paz, tanto o ACNUR quanto a própria Cruz Vermelha admitiram que as missões humanitárias nem sempre devem contar com aparato de segurança fornecido diretamente pelas forças, já que estas, frequentemente, têm constituído mandatos políticos muitas vezes contrários a uma das partes do conflito, o que não acontece com missões humanitárias, que têm por objetivo prestar assistência à população civil sem deixar-se controlar pelo posicionamento da ONU no conflito.

Segundo Fontoura (1999, p. 105-10), a competência da Assembleia Geral em constituir operações de manutenção da paz, por vezes muito presente no período da Guerra Fria, perdeu sua importância já na década de 1990 com o fortalecimento do Conselho de Segurança. Como visto anteriormente, a Assembleia é responsável

pelo Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz, do qual faziam parte, até 1996, 34 países. Em 1997, visto que aproximadamente 80 países contribuíam para as operações de manutenção da paz, o Comitê acabou sendo expandido, numa atitude que foi ao encontro do aumento da importância do mecanismo dentro do sistema da ONU. O autor duvida das afirmações de que o Comitê Especial tenha tido sua eficácia comprometida devido a essa ampliação; afirmando que esta é uma forma de garantir maior legitimidade aos trabalhos.

Shimura (2001, p. 49), ao falar sobre a competência do Secretariado, destaca que foi nesse período também que o Escritório para Assuntos Políticos Especiais se expandiu, transformando-se em Departamento de Operações de Manutenção da Paz, em grande parte devido ao crescimento no número de operações de manutenção da paz e à sua complexidade. O Departamento passou a contar, nessa época, com oficiais militares de Estados-membros que, juntamente com o pessoal civil, auxiliavam o Secretariado a planejar as missões.

Já Fontoura (1999, p. 112-14) aponta para a carência sentida, desde o início, pelo Departamento, em relação a quadros especializados. Kofi Annan, à época chefe do Departamento, tentou suprir tal carência solicitando aos Estados-membros da Organização que cedessem pessoal civil e militar gratuitamente ao Departamento, procedimento que acabou tornando-se corriqueiro na organização de operações de manutenção da paz. O Movimento Não-Alinhado, insatisfeito com a situação – que, virtualmente, excluía os países em desenvolvimento, uma vez que não tinham condições de qualificar pessoal e mantê-lo à disposição do Secretariado – passou a criticá-lo. Nesse mesmo sentido, a União Europeia (UE), o Canadá e o Japão apontaram tal procedimento como uma forma de mascarar possíveis equívocos em relação ao planejamento administrativo na área de recursos humanos. Em 1999, já como Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan repatriou todos os oficiais cedidos, pondo fim à discussão. Antes disso, em 1997, comprometeu-se em relatório intitulado *Renewing the UN: a Programme for Reform* a apresentar um plano de substituição dos funcionários cedidos gratuitamente por outros contratados de acordo com as normas da Organização.

O autor ainda destaca que, nos anos 1990, o Secretariado passou a adotar medidas informalmente, antes da decisão final ser aprovada pelo Conselho de Segurança, acerca de uma operação de manutenção da paz; isso com vistas a acelerar sua implementação.

Os conflitos do período foram responsáveis por diversos desastres humanitários, como populações deslocadas, fome, limpeza étnica, genocídio, entre outros. O chamado “efeito CNN”, ou seja, a atenção que a mídia globalizada passou a dar ao dramatizar tais desastres, serviu para dar força ao surgimento da norma da intervenção humanitária⁶⁴. Tal norma representa uma enorme mudança no direito internacional, uma vez que leva ao conflito entre as normas de responsabilidade do Estado em aliviar o sofrimento humano e aquelas que lhe garantem sua soberania – uma vez que a presença de tropas estrangeiras em um determinado Estado, mesmo contando com a autorização do Conselho de Segurança e tendo por objetivo levar alívio humanitário à sua população, ainda constitui uma intervenção, princípio contrário à soberania.

Essa nova percepção de soberania, já presente no relatório Agenda para a Paz, de Boutros-Ghali, pode ainda trazer dificuldades em relação a dois princípios fundamentais das operações de manutenção da paz: o consentimento das partes do conflito e o uso restrito da força.

Em relação à questão do consentimento das partes do conflito, necessária para a legitimação de uma operação de manutenção da paz, cabe destacar que o grande número de atores em Estados falidos torna mais complexa ainda a estrutura dos conflitos pós-Guerra Fria. Entre eles estão líderes de facções, forças paramilitares, grupos criminosos etc. Nenhum deles está subordinado à Carta da ONU. Nenhum deles é soberano, daí não se saber a quem pedir o consentimento quando há necessidade de estabelecer-se uma missão.

Tal premissa vai ao encontro das ideias de Fontoura (1999, p.88-91). O autor lembra que em conflitos interestatais, as partes podem ser identificadas com clareza, o que permite à ONU saber quem deve consentir a presença de suas tropas no terreno. Já nos conflitos intraestatais, garante, as partes não são tão facilmente identificáveis, o que torna mais complexa a tarefa de conseguir o consentimento dos beligerantes; e, se conseguido, o consentimento pode ser facilmente quebrado, uma vez que essas partes não reconhecem os instrumentos jurídicos internacionais existentes acerca dos direitos humanos, podendo infringi-los a qualquer tempo. O autor cita as operações na antiga Iugoslávia (UNPROFOR), no sul do Líbano (UNIFIL – do inglês *United Nations Interim Force in Lebanon*), na Somália

⁶⁴ Intervenção humanitária pressupõe a existência de uma associação entre ameaças aos direitos humanos – ou crises humanitárias – e segurança internacional (HERZ; HOFFMAN, 2004, 118).

(UNOSOM – do inglês *United Nations Operation in Somalia – I e II*) e no Camboja (UNTAC) como casos em que os acordos feitos entre a ONU e as partes eram constantemente violados por estas.

Cabe ressaltar o que consta no parágrafo 26 do documento *General Guidelines for Peace-keeping Operations* (UNITED NATIONS, 1995): em operações alocadas em ambientes voláteis, na qual não há o controle de nenhuma autoridade sobre elementos armados, os comprometimentos formais podem até ser aceitos pelas partes conflitantes em mais alto escalão, porém não são respeitadas no terreno.

De acordo com Fontoura (1999, p. 88-91), discussões acerca da possibilidade de transformar as operações de manutenção da paz, que são lançadas nesse tipo de ambiente, em operações de imposição da paz⁶⁵ têm sido frequentes. No entanto, é preciso ter em mente que, para constituir uma força de imposição da paz, o arsenal militar precisaria incorporar armamento pesado, entre outros. Os boinas azuis não estão preparados para enfrentar situações em que o uso da força se faça necessário⁶⁶.

Aqui, pode-se perceber que um segundo princípio das operações de manutenção da paz também sofre alterações, o princípio do uso restrito da força. Segundo Fontoura, a crítica, a partir dos anos 1990, acerca da falta de reação militar por parte das operações de manutenção da paz em eventos envolvendo o desrespeito aos direitos humanos tornou-se uma constante no cenário internacional. No entanto, o autor afirma que

Embora as forças de paz possam auxiliar no retorno de refugiados e no reassentamento de deslocados internos, fornecer ajuda humanitária, escoltar comboios e supervisionar a ação dos quadros policiais, mediante visita às prisões, aos quartéis e a realização de rondas conjuntas, tarefas usuais das operações de manutenção da paz de segunda geração, seus integrantes não estão capacitados a enfrentar exércitos ou milícias estrangeiras, mas apenas a agir como instrumento para desanuviar tensões. Elas não podem representar uma ameaça às partes antagônicas, nem ser percebidas como tal, mesmo porque são militarmente inferiores, contam com sistemas de apoio logístico nem sempre adequados e estão armadas com equipamentos leves, apropriados apenas para autodefesa.

⁶⁵ Segundo o *General Guidelines for Peacekeeping Operations*, as operações de imposição da paz incluem o uso de força armada para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais, de acordo com o capítulo VII da Carta.

⁶⁶ O *General Guidelines for Peace-keeping Operations*, em seu parágrafo 29, afirma que as operações na Somália e na Bósnia-Herzegovina fracassaram, entre outros, pelo fato dos boinas azuis terem usado a força não apenas para defesa própria sem que o mandato permitisse e sem ter a capacidade militar necessária para tanto.

Além disso, seria pouco provável que os países que contribuem com tropas cedessem soldados para participar de iniciativas com alto risco de confronto armado (FONTOURA, 1999, p. 92-6).

Cabe aqui salientar a conclusão do parágrafo 37 do *General Guidelines for Peace-keeping Operations* (UNITED NATIONS, 1995), de que dar às operações de manutenção da paz aspectos de imposição da paz pode ser perigoso uma vez que sua composição, seu armamento e seu apoio logístico não estão preparados para tal tarefa.

Nesse sentido, Thakur e Schnabel (2001, p. 238-42) afirmam que a falha da ONU foi ter introduzido nos mandatos das operações dos anos 1990 o componente do gerenciamento militar do conflito, sem que o apoio político e os recursos militares necessários estivessem à disposição. Além disso, acreditam que o uso da imposição da paz tenha sido definitivo para o fracasso das missões na Somália e na Bósnia, por exemplo. Para Fontoura (1999, p. 97-8), em ambos os casos, a ONU reagiu a violações de seus mandatos através do uso da força, tornando-se parcial às vistas de certas partes dos conflitos e, conseqüentemente, violando outro princípio fundamental das operações de manutenção da paz, o da imparcialidade. Neste sentido, as missões têm como desafio conseguir preservar sua isenção no conflito e, ao mesmo tempo, garantir que seu mandato seja cumprido. O parágrafo 32 do *General Guidelines for Peace-keeping Operations* (UNITED NATIONS, 1995) propõe que as operações se utilizem de meios políticos para superar as resistências aos mandatos.

2.4.3 Os anos 2000

Em um primeiro lugar, cabe destacar que as percepções da comunidade internacional acerca das operações de manutenção da paz levadas a cabo durante a década de 1990 tiveram uma tendência negativa. A verdade é que, conforme destaca Fontoura (1999, p. 130-32), a prática da manutenção da paz no sistema das Nações Unidas começou a ser reavaliada ainda em 1994, com os acontecimentos na Somália, em Ruanda e na antiga Iugoslávia – três dos principais fracassos da Organização no campo da paz e da segurança internacionais da última década do

século XX. O resultado foi um retraimento na aplicação do mecanismo na segunda metade da década de 1990.

Em seguida, como destaca Fontoura,

Esse dilema levou os membros permanentes do Conselho de Segurança a advogarem maior esforço da capacidade da ONU no preparo, mobilização, envio e manutenção das forças de paz e missões de observação, bem como a sedimentação da prática de recorrer a organismos regionais e sub-regionais e a coalizões *ad hoc* para cumprirem os mandatos do CSNU (FONTOURA, 1999, p. 130-32)

No mesmo sentido, afirmam Durch, Holt, Earle e Shanahan (2003, p. 3-5), a comunidade internacional voltou-se novamente à prática em 1999. Nesse momento, Kofi Annan julgou necessário fazer uma avaliação dos problemas enfrentados pelas operações de manutenção da paz desde o final da Guerra Fria, bem como apontar recomendações para a melhoria na implantação do mecanismo; e o fez através do Relatório Brahimi.

2.4.3.1 Relatório Brahimi

O Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas foi convocado em 2000 pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, dando origem ao Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas, comumente conhecido como Relatório Brahimi⁶⁷.

O Painel foi estabelecido com o intuito, conforme consta no documento *United Nations Peacekeeping – Meeting New Challenges* (UNITED NATIONS, 2006), de analisar as operações de paz da ONU e identificar em quais pontos a prática das operações de manutenção da paz poderia ser mais efetiva e como melhorá-la.

Thakur e Schnabel (2001, p. 14-23) afirmam que a ideia principal do Relatório, em suas recomendações, é de que a ONU deveria definir o que constitui as operações de manutenção da paz, além de utilizar a força necessária para o cumprimento do mandato.

Os autores afirmam que as deficiências nas operações de manutenção da paz podem ser trabalhadas em três níveis distintos: político, gerencial e operacional.

⁶⁷ O nome se dá pelo fato do Painel ter sido elaborado sob liderança de Lakhdar Brahimi – ex-Ministro das Relações Exteriores da Argélia e ex-Representante Especial do Secretário-Geral.

No plano político, o Relatório Brahimi destaca a importância do Conselho de Segurança, em especial os cinco membros permanentes, focar suas ações na prevenção de conflitos, agir antes que crises potenciais venham à tona com a violência que lhes é particular. Cabe destacar, ainda, a necessidade do órgão em aprovar mandatos claros, que sejam compatíveis com os recursos militares e financeiros da Organização, situação destacada pelo Relatório, afirmando que nenhuma decisão do Conselho sobre a matéria deve ser tomada antes que o Secretário-Geral possa certificar-se de que os recursos necessários estão à disposição. Além disso, as operações de manutenção da paz não funcionam em locais onde não há paz para ser mantida; o Relatório Brahimi cita a tendência da ONU em basear suas decisões de acordo com presunções otimistas, não planejando a situação em seu pior caso. Além disso, os autores afirmam que o princípio da imparcialidade não pode ser confundido com aceitação do que acontece no terreno por determinadas partes do conflito. Os autores acreditam que uma tomada de decisões mais aberta e democrática auxiliaria na hora de analisar os resultados, afirmando que os Estados-membros devem ser responsáveis pelos fracassos de políticas falhas, por eles tomadas.

O mesmo deveria acontecer com os oficiais da ONU. Em relação aos erros gerenciais do Secretariado, cabe destacar as reclamações de muitos comandantes, segundos os quais há uma desconexão estratégica entre suas necessidades no terreno e o profissionalismo do conselho militar que está à disposição da operação na ONU. Torna-se fundamental, nesse contexto, que a ONU desenvolva a cultura do serviço civil profissional de conselho, baseado em uma ampla gama de opções, independentemente do que pode ser politicamente popular ou encaixar-se em pré-conceitos das pessoas responsáveis pela tomada de decisões, bem como livre do medo das consequências para oficiais politicamente neutros. O Relatório Brahimi neste sentido, afirma que a ONU deve rejeitar contribuições que não estejam de acordo com o treinamento e o equipamento necessários para as operações de manutenção da paz. O Secretariado é aconselhado a falar ao Conselho de Segurança aquilo que o órgão precisa ouvir, e não o que deseja ouvir.

Quanto aos problemas operacionais, cabe salientar que a ONU deve continuar tentando manter-se imparcial em relação às partes do conflito, porém retirando sua neutralidade se uma ou mais partes levar a cabo ações moralmente repreensíveis. Os autores também afirmam que as tarefas de reconstrução do

Estado compreendem muito mais do que a manutenção da paz. O Relatório Brahimi, portanto, encoraja a ONU a desenvolver uma estrutura legal genérica aplicável a todos os casos, porém sensível às tradições locais. A relutância dos países com abundância de recursos para as operações de posicionar seus contingentes em conflitos africanos também deve acabar para restabelecer a credibilidade da ONU na resolução de conflitos.

Nesta ordem de ideias, cabe citar aquelas que Ribeiro e Ferro (2004, p. 119-20) consideram como as principais recomendações do Relatório Brahimi:

- (a) apoio político, financeiro e operacional, por parte dos Estados-membros, às Nações Unidas, de modo a fortalecer as operações de manutenção da paz;
- (b) autorização, equipamento e apoio aos boinas azuis para que respondam à violência contra civis e para que ajam contra qualquer das partes do conflito que violem os acordos de paz;
- (c) criação de uma lista de chamada de cerca de 100 oficiais militares experientes e qualificados, além de listas de polícias civis, peritos internacionais judiciais e penais e especialistas em direitos humanos;
- (d) criação, pelos Estados-membros da Organização, de grupos de agentes de política e peritos relacionados – o que tornaria o recrutamento mais rápido e eficaz;
- (e) elaboração, pelo Secretário-Geral, de uma lista de candidatos qualificados para missões-chave no terreno, enquanto os Estados-membros devem preparar pessoal a ser destacado rapidamente;
- (f) ênfase na prevenção dos conflitos;
- (g) fornecimento de financiamentos mais consistentes para o Departamento de Operações de Manutenção da Paz;
- (h) fortalecimento das ordens de combate para que os contingentes da ONU não sejam forçados a ceder a iniciativa aos seus atacantes;
- (i) não-autorização, pelo Conselho de Segurança, de operações de manutenção da paz complexas enquanto os Estados-membros não tenham se comprometido em ceder as tropas com os recursos para a sua colocação, com êxito, no terreno;
- (j) permanência do consentimento das partes do conflito, da imparcialidade da missão e do recurso à força apenas em legítima defesa como princípios

fundamentais da manutenção da paz – entretanto, imparcialidade não deve significar inação.

As repostas ao Relatório Brahimi pela comunidade internacional foram distintas. Segundo Durch, Holt, Earle e Shanahan (2003, p. 7-8), o Conselho de Segurança, em novembro de 2000, deu as boas-vindas ao Relatório, prometendo fortalecer as operações de manutenção da paz e procurando analisar todas as recomendações detalhadamente. O Conselho também apoiou as recomendações acerca dos mandatos, das consultas frequentes ao órgão a respeito dos países contribuintes com tropas, da compilação e análise de informações pelo Secretariado da ONU, entre outros.

A Assembleia Geral, por sua vez, reconheceu, em setembro de 2000, as recomendações do relatório durante a Cúpula do Milênio. Os autores destacam que, enquanto os países desenvolvidos receberam o relatório com certo entusiasmo, os países menos desenvolvidos tiveram uma postura mais reservada, e atribuem essa tendência a dois fatores: o primeiro no que diz respeito a aplicações de operações de manutenção da paz com mandatos considerados robustos, e o segundo, apesar de não diretamente exposto no relatório, acerca dos discursos do Secretário-Geral para que os Estados não mais escondam os abusos a seus cidadãos através da soberania.

De fato, Kofi Annan, em artigo de 2005, intitulado “Dentro de Uma Liberdade Mais Ampla: Momento de Decisão nas Nações Unidas”, afirma que a soberania dos Estados não representa apenas direitos, mas também responsabilidades, como a de proteger seus cidadãos contra o genocídio e outras atrocidades. O Secretário-Geral também salienta que quando o Estado não consegue fazer frente a esse tipo de ameaça, a comunidade internacional deve estar preparada para fazê-lo. Cabe citar:

A opção pelo uso da força nunca é fácil. Para ajudar a forjar consenso acerca de quando e de que forma o uso da força é aceitável, o Conselho de Segurança deve levar em conta a gravidade da ameaça, se a ação proposta realmente terá efeitos sobre a ameaça em questão, a proporcionalidade da ação proposta, se a força está sendo contemplada como último recurso e se os benefícios do uso da força seriam maiores que os custos de não nos utilizarmos dela. Buscar o equilíbrio entre essas considerações não irá nos fornecer respostas sob medida, embora possa contribuir para gerar decisões fundadas em princípio, capazes, portanto, de impor amplo respeito (ANNAN, 2005, s/n).

Dentro do sistema da ONU, o trabalho para a implementação do relatório Brahimi, conforme Durch, Holt, Earle e Shanahan (2003, p. 7-8), começou apenas alguns meses após a publicação do mesmo. As primeiras medidas foram feitas no sentido de aumentar o apoio ao DPKO, bem como a outros escritórios do Secretariado relacionados às operações de paz. Em seguida, as recomendações referentes à revisão do gerenciamento do Departamento e de suas operações de maior porte foram levadas a cabo, trazendo consequências também para as recomendações relacionadas a questões financeiras e operacionais das operações de manutenção da paz da ONU.

Segundo o relatório *United Nations Peacekeeping – Meeting New Challenges* (UNITED NATIONS, 2006), O DPKO foi autorizado a aumentar seu pessoal na sede para apoio às missões no terreno, ao mesmo tempo em que criou a *Peacekeeping Best Practices Unit* com o intuito de analisar as lições aprendidas e dar conselhos em relação a: problemas de missões ou gênero; conduta dos boinas azuis; planejamento para programas de desarmamento, desmobilização e reintegração; lei e ordem; e outras questões. Um mecanismo de financiamento pré-mandato foi estabelecido para assegurar que um orçamento estaria à disposição para o começo de novas missões; o treinamento em andamento foi fortalecido para proporcionar capacidade de resposta rápida adicional. O Departamento reorganizou o UNSAS, um apanhado de recursos específicos fornecidos pelos Estados-membros incluindo pessoal militar e civil especializado, material e equipamento à disposição das operações. O novo UNSAS proporciona às forças estarem à disposição nos primeiros 30 a 90 dias de uma nova operação. O esforço para conseguir mandatos claros e realistas do Conselho de Segurança também progrediu.

Entretanto, o próprio documento ressalta algumas questões que ainda se impõem contra o completo êxito das operações de manutenção da paz:

- a) eleições e restauração da democracia – a ONU precisa priorizar a importância de criar condições aceitáveis de segurança, estrutura legal e, por vezes, até mesmo uma Constituição, antes que eleições sejam realizadas em um país abalado pelo conflito, sob pena de o mandato da operação de manutenção da paz não ser cumprido;
- b) lei e ordem – pode ser necessário levar ao terreno uma força internacional temporária, caso as instituições responsáveis pelo estabelecimento da lei

e da ordem no país afetado por um conflito tenham perdido sua credibilidade frente à população;

- c) pessoal – um grande desafio ao êxito das missões é o recrutamento de oficiais de polícia qualificados, bem como de peritos em justiça, administração civil, desenvolvimento econômico e outros campos especializados. Além disso, a ONU precisa ser capaz de garantir capacidades como apoio tático aéreo e recursos médicos no terreno, que são, geralmente, fornecidos pelos Estados-membros – portanto, a Organização depende de sua vontade em fazê-lo. Além disso, o DPKO precisa de profissionais que tenham conhecimento da língua, da cultura e da situação política do país ao qual forem enviados. Da mesma forma, tais profissionais precisam estar à disposição, caso a ONU necessite colocá-los no terreno rapidamente;
- d) segurança – ambientes inseguros dificultam o êxito de operações de manutenção da paz. Para que os contingentes estejam seguros, as missões devem contar com um grande número de tropas, em especial no seu início.

Tais questões constituem importantes aspectos a serem levados em conta pela MINUSTAH, como será abordado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3: A MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI

Este capítulo tem por objetivo a análise da atuação da Organização das Nações Unidas no Haiti, no período entre 2004 e 2008, como forma de apresentar um balanço dos resultados obtidos pela missão. Tal tarefa, no entanto, não pode ser realizada sem que o contexto no qual a missão está inserida seja conhecido. Ao contrário, é necessário conhecimento dos antecedentes da missão e entendimento acerca da conjuntura que leva à necessidade de uma intervenção internacional no país.

3.1 OS ANTECEDENTES

Apesar do permanente quadro de instabilidade política e seus reflexos nos âmbitos social e econômico do Haiti, foi apenas com a deposição de Jean-Bertrand Aristide – eleito presidente do país, em 1990, pelo partido comunista e com amplo apoio das camadas pobres da sociedade – que a comunidade internacional voltou-se para a problemática haitiana. O golpe de Estado, perpetrado por setores do exército em 1991, levou a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos a enviarem uma missão internacional civil ao Haiti, fato que ocorreu apenas em fevereiro de 1993.

Nos anos seguintes, o Haiti foi palco de quatro missões de paz autorizadas pelas Nações Unidas. A primeira delas, a Missão das Nações Unidas no Haiti, iniciou suas operações em setembro de 1993 e permaneceu no país até junho de 1996. A UNMIH tinha por objetivo recolocar Aristide, legitimamente eleito, no poder. Entretanto, como não contava com a cooperação das autoridades militares

haitianas, a operação não alcançou seus objetivos. Ainda assim, Aristide acabou sendo reconduzido à presidência⁶⁸.

Em julho de 1996, após a realização de eleições que deram a presidência do Haiti a René Préval, a ONU enviou outra operação de paz ao país caribenho, a Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH). A UNSMIH permaneceu em solo haitiano até julho de 1997, tendo por objetivo auxiliar a Organização em seus esforços para a promoção da reconciliação nacional e da reabilitação econômica do país.

Devido à necessidade de reestruturar a Polícia Nacional Haitiana – tida por violenta e corrupta – a UNSMIH foi substituída pela Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH), que permaneceu no país de agosto a novembro de 1997, auxiliando na profissionalização de policiais⁶⁹. Com o mesmo objetivo foi estabelecida a Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH), que permaneceu em território haitiano de dezembro de 1997 a março de 2000⁷⁰.

Não constitui objetivo deste trabalho uma análise detalhada das missões anteriores à MINUSTAH enviadas ao país caribenho. No entanto, é possível afirmar que tais operações não foram bem sucedidas – a maior prova disso é a própria existência de uma missão atualmente estabelecida no país – e as razões para o fracasso – além de encontrarem respaldo nas dificuldades enfrentadas pelas operações de manutenção da paz na década de 1990 – parecem encontrar-se na crise política, social e econômica instaurada no país nas últimas décadas do século XX e neste início de século XXI.

3.2A CRISE

A crise social, política e econômica instaurada no Haiti entre o final do século passado e o início do século atual possui condicionantes internos e externos. Castor (1995) aponta cinco fatores determinantes da situação haitiana ao final do século XX, que ajudam a compreender o contexto no qual se desenrolaram os fatos que

⁶⁸ Com o fracasso da UNMIH, uma Força Multinacional de Paz – composta em sua maioria por soldados dos EUA – foi estabelecida no Haiti, garantindo o retorno de Aristide ao poder e sua permanência no comando do país até o final de seu mandato, no início de 1996.

⁶⁹ A questão da PNH, tônica dos últimos anos, será retomada posteriormente.

⁷⁰ As informações referentes às operações de paz estabelecidas pela ONU no Haiti foram obtidas no *site* do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da Organização.

viriam a culminar na necessidade de estabelecimento da MINUSTAH em solo haitiano.

O primeiro remete aos anos de ditadura duvalierista (CASTOR, 1995, p. 2). A autora afirma que os anos entre 1957 e 1986 foram responsáveis não só pelo desmonte das instituições estatais do país, mas também pela desmobilização do povo haitiano. Além de ter sido responsável pela formação de uma elite política duvalierista ou neodualierista, ainda exerceu influência sobre o pensamento da oposição⁷¹. Ademais, o regime duvalierista não foi responsável por grandes feitos com vistas ao desenvolvimento do país. Pelo contrário, deixou como legado o banditismo institucionalizado dos *tontons macoutes* – o que remete ao segundo ponto: o país saqueado e retalhado.

Como visto anteriormente, o Haiti foi marcado pela violência desde antes mesmo de tornar-se um país independente. Os longos anos de violência provocaram não somente danos materiais, mas políticos e mesmo psicológicos. Foram responsáveis pela desintegração das instituições e pela polarização das forças sociais (CASTOR, 1995, p. 2).

O terceiro e último condicionante interno remete à busca por mudança. Para Castor (1995, p. 2), a emergência de novos atores sociais e de uma sociedade civil organizada, a partir da segunda metade da década de 1970, representou não apenas um contraponto à ditadura duvalierista, mas também o início da luta pela democracia como parte de um processo de mutação da sociedade e de renovação do sistema político.

Enfim, o quarto e o quinto fatores são condicionantes externos: a presença de uma força estrangeira no país – que viria a tornar-se uma constante ao longo da década de 1990 e parte da seguinte – e o novo contexto das relações internacionais, marcado pelo fim da Guerra Fria, e suas consequências para o Terceiro Mundo (CASTOR, 1995, p. 3) – entre elas a nova ênfase dada aos conflitos internos dentro das relações internacionais.

⁷¹ De fato, uma das consequências do duvalierismo parece ser o revanchismo por ele instilado à oposição. Esses traços demonstram que as vítimas do regime duvalierista não puderam ser totalmente estranhas a esse processo que o cientista social argentino José Nun define como o "fator Primo Levi". Como Levi bem constata com referência ao nacional-socialismo alemão, seria de fato historicamente falso acreditar que um regime tão sinistro como o dos Duvalier – pai e filho – poderia "santificar" as suas vítimas; pelo contrário, ele as degradou e as fez parecerem-se a ele (ROJO, 2004).

Tendo como base tais condicionantes, torna-se possível compreender o panorama político que levou à queda do então presidente Jean-Bertrand Aristide, em 29 de fevereiro de 2004, e à consequente intervenção internacional.

Como visto anteriormente, o padre Aristide surgiu na cena política haitiana em 1990, quando foi eleito presidente com forte apoio popular. Ao sofrer o golpe, em 1991, exilou-se nos Estados Unidos por três anos, onde conseguiu apoio da comunidade internacional e pôde, então, retornar ao Palácio Nacional haitiano. Em seu retorno, conforme Pierre-Charles (2004, p. 237), recebeu uma soma de 1 bilhão de dólares para utilizar em projetos econômicos e sociais. No entanto, a má gestão dos recursos impossibilitou a revitalização da economia. Ademais, afirma, seu governo foi marcado pela demagogia e pelo populismo. Seu sucessor, René Préval⁷², seguiu a mesma linha de conduta.

Uma oposição ao governo começou a se formar ainda no período entre 1995 e 2000. Tratava-se da Organização do Povo em Luta⁷³ (OPL). Possuía relativa representação parlamentar, e conseguiu impor a Préval um Primeiro-Ministro, Rocín Smarth. Tal fato culminaria, em 1998, com a dissolução do parlamento, representando uma ameaça ao pluralismo político no país e acentuando novamente a instabilidade em seu meio político.

O resultado foi uma nova crise política. Seu estopim parece ter sido a nova eleição de Aristide à presidência: o pleito contou com apenas 5% de participação popular. Naquele mesmo ano, as eleições legislativas foram vencidas pela *Famille Lavalasse*, partido de Aristide, em um pleito claramente fraudulento⁷⁴. Uma oposição composta por diversos partidos políticos e setores da sociedade civil e da iniciativa privada foi formada em 2003, e obteve apoio da comunidade internacional⁷⁵. A coalizão pedia a renúncia de Aristide.

Nesse contexto, coube à Comunidade do Caribe (CARICOM) a mediação das conversações entre governo e oposição. Em 31 de janeiro de 2004, a CARICOM apresentou um plano de ação que clamava por reformas significativas, porém autorizava Aristide a cumprir seu mandato até o final. O plano contou com o apoio

⁷² René Préval é o atual presidente do Haiti.

⁷³ Do francês, *Organisation du Peuple en Lutte*.

⁷⁴ O partido de Aristide obteve 100% das cadeiras do parlamento haitiano (ANTONIN, 2006, p. 1-2).

⁷⁵ Desde fins de 2003, com a deterioração do meio político, era perceptível a vontade, por parte de Estados-membros da ONU, em especial da França, do envio de uma missão humanitária ou de manutenção da paz no país, com o intuito de garantir a segurança e as condições de funcionamento do Haiti, Estado-membro da Organização.

do Grupo dos Seis, envolvendo Bahamas (representando a CARICOM), Canadá, União Europeia (UE), França e a OEA. A iniciativa não obteve êxito, fato que, para Pierre-Charles, deveu-se não apenas à profundidade da crise, mas também à incapacidade em assegurarem-se compromissos efetivos para resolvê-la, bem como à estreita capacidade de ação dessas instituições internacionais (PIERRE-CHARLES, 2004, p.234). O autor ainda afirma que foi o ressurgimento de bandos armados o responsável por legitimar a intervenção. A violência generalizada retornava, assim, ao país, fortalecendo-se no total colapso das instituições, e em especial no descrédito da polícia. Conforme o autor,

[...] se instalava um clima de fim de regime, resultado da combinação de alguns acontecimentos importantes: a crescente e significativa mobilização da população (partidos políticos, sociedade civil, estudantes, etc.) pedindo a saída de Aristide, a presença inesperada de grupos armados, as ferozes críticas da imprensa e finalmente o princípio de questionamento à legitimidade mesma do governo por parte de certas instâncias internacionais (PIERRE-CHARLES, 2004, p. 3).

Com o aprofundamento da crise política, no início de fevereiro de 2004 um conflito armado teve início na cidade de Gonaïves, espalhando-se pelo país nos dias seguintes. A parte norte do Haiti foi tomada pelos insurgentes opositores⁷⁶, que ameaçavam chegar à capital. Como resultado, Aristide assinou sua carta de renúncia no dia 29 daquele mês e, em seguida, buscou exílio na África do Sul⁷⁷.

No lugar de Aristide, assumiu Boniface Alexandre, até então presidente da Suprema Corte do país. O presidente interino pediu auxílio imediato à ONU. Assim, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reuniu-se em sessão extraordinária para discutir as medidas a serem adotadas frente à deterioração da situação política do país e ao quadro de violência generalizada nele instaurado. Como resultado, a Resolução 1529 (2004) determinou o estabelecimento de uma Força Multinacional de Paz, provisória, a ser enviada no dia seguinte ao território haitiano. Composta por Estados Unidos, França, Chile e Canadá, a força de paz tinha por objetivo garantir um mínimo de governabilidade para Boniface, e preparar o país para a chegada das tropas de uma nova operação de paz, a MINUSTAH – que seria posteriormente autorizada pela Resolução 1542 (2004).

⁷⁶ Entre os quais alguns com mandado internacional de arresto por crimes contra a humanidade cometidos durante o regime duvalierista.

⁷⁷ Aristide, quando de sua chegada ao exílio, questionou esta versão e afirmou ter sido deposto pelos EUA e pela França, sem nunca ter pedido renúncia.

Para a comunidade internacional, o envio da MINUSTAH ao país caribenho, em 1º de junho de 2004, e a renovação de sua autorização até os dias atuais, justificam-se em virtude da “ameaça à paz e à segurança internacionais” que a crise haitiana representa.

Pierre-Charles apresenta um interessante panorama da crise no Haiti. Afirma que

[o] Estado haitiano, [...] durante este último século não conseguiu a adequação de sua estrutura, seu funcionamento, seus métodos e seus resultados às exigências do mundo moderno. No terreno político, econômico, social e cultural, este Estado parece prolongar o século XIX latino-americano, marcado pelo selo da autocracia desmedida que não dá ouvidos às exigências das maiorias em termos de democracia, justiça, progresso e desenvolvimento. Um Estado que era expressão de uma oligarquia esclerosada (de militares, de homens de negócios ou de políticos) não consegue – apesar das influências de modernismo importadas do estrangeiro pela forma de capital ou de modelo – gerir uma sociedade nem estimular as forças motrizes suscetíveis de garantir seu desenvolvimento. Sem legitimidade, sem representação real dos produtores ou dos trabalhadores, sem credibilidade entre os cidadãos, **o Estado resulta débil em sua função de organização social, e forte enquanto instrumento de poder que funciona sobre a base da extorsão** (PIERRE-CHARLES, 2004, p. 236, grifo nosso).

Dois pontos parecem constituir as principais causas da instabilidade presente no Haiti. Debilitado em sua essência, o país sofreu, desde o início da década de 1990, com a desestruturação de sua polícia e com dificuldades nos processos eleitorais. Ambos estão na origem da crise social, econômica e política pela qual atravessa o Estado haitiano, porém possuem raízes em dificuldades históricas, como será visto a seguir.

3.2.1 A desestruturação da Polícia Nacional Haitiana

Tema recorrente quando se trata da crise dos últimos anos no Haiti é a questão da desestruturação da Polícia Nacional Haitiana. Para compreendê-la, no entanto, é necessário ter em conta que a separação entre polícia e exército, no Haiti, nunca foi clara. De fato, os policiais haitianos sempre foram formados dentro do Exército. E, como bem salienta Castor (1995, p. 3), “no passado recente, a instituição militar foi a coluna vertebral do sistema”.

Nos anos imediatamente anteriores à ascensão de Aristide ao poder, pela primeira vez, o Exército havia estado no governo. Segundo a autora, nesse período,

diversos militares enriqueceram, apropriando-se de bens do Estado. Ao mesmo tempo, a Instituição perdeu suas características profissionais, enfraqueceu tecnicamente e recorreu, por vezes, ao terrorismo de Estado, contra a população (CASTOR, 1995, p. 7).

Com a chegada das forças internacionais, em sua maioria estadunidenses, em 1994, criou-se uma situação de indefinição dentro das Forças Armadas do Haiti (FADH)⁷⁸. Altos oficiais abandonaram seus postos, o que apenas acelerou o processo de desintegração da instituição. Restaram, no entanto, forças paramilitares, que correspondem, muitas vezes, a braços armados de partidos políticos⁷⁹.

A degradação do Exército teve implicações para a desestruturação da Polícia Nacional Haitiana. Tendo sido forjada dentro do Exército e utilizada como instrumento de violência contra a população, a PNH estava também desacreditada na sociedade. Muitos policiais passaram a fazer parte de diversos grupos armados, assim como ex-oficiais. A instituição policial foi esvaziada, e a ausência de policiais acabou contribuindo para o escalonamento da violência.

A reestruturação da PNH é, portanto, tema de fundamental importância para o restabelecimento de um ambiente pacífico no Haiti. Por isso a insistência, nas últimas missões, no tema. A MINUSTAH, inclusive, tem aumentado seu número de policiais civis, em detrimento de militares. Como salienta Castor (1995, p. 10), é incerta, no entanto, a garantia de que uma reciclagem dos antigos militares venha a formar uma Polícia transparente e não-corrupta. É necessária uma mudança de mentalidade para que haja mudança de comportamento. Ademais, a formação de uma nova PNH traz consigo a necessidade de reformas também na estrutura jurídica, outro setor bastante debilitado no Haiti.

3.2.2 Os problemas eleitorais

Outro principal problema é a crise eleitoral. Para Antonin (2006), a própria crise social, econômica e política pela qual passa o Haiti nas últimas décadas é de origem eleitoral. O autor afirma que os processos eleitorais começaram a ser

⁷⁸ Do francês, *Forces Armées d'Haiti*.

⁷⁹ Como visto, mesmo Aristide, com seus *chimères*, utilizava-se da força contra a população.

impugnados desde o retorno de Aristide do exílio. Em 1996, o pleito que elegeu René Préval foi objetado com o argumento de que apenas 15% da população havia participado. Em 2000, quando Aristide foi reeleito, as eleições contaram com apenas 5% de participação popular.

Para o autor, no entanto, o fator que originou a crise atual e deu certa base de legitimidade à oposição foi, na verdade, a fraude constatada nas eleições parlamentares, nas quais a Família Lavalas foi a grande vitoriosa.

Em 2005, já sob os auspícios da MINUSTAH, seguiu-se outra dificuldade eleitoral. As eleições gerais, marcadas para outubro, novembro e dezembro daquele ano – e objetivo mais direto da missão – foram remar cadas por várias vezes, tendo sido por fim realizadas no início de 2006.

Para Antonin (2006, p.3), as dificuldades das eleições de 2005 explicam-se por problemas de divergências entre membros do Conselho Eleitoral, e por falta de coordenação entre este e o governo, a MINUSTAH e a OEA para resolver uma série de problemas técnicos, como a escassez e a má localização dos centros de votação.

No entanto, tais dificuldades não constituem questões pontuais. São resultado da inexistência de um Conselho Eleitoral que funcione de maneira permanente e permita avançar no sentido da institucionalização da democracia.

Conforme Antonin,

Desde a queda de Jean-Claude Duvalier em 1986, foram criados 12 conselhos eleitorais provisórios, dos quais sete se formaram depois do retorno de Aristide de seu exílio, em 1994. Sobretudo desde a renúncia de Duvalier, cada vez que há eleições ou que se aproxima uma perspectiva de troca de poder no Haiti, o país entra em crise. Os que governam não querem deixar o poder e, em geral, se inclinam por uma de duas alternativas: se recusam a convocar eleições, ou utilizam o aparato do Estado para realizá-las de forma fraudulenta. Paralelamente, quem se encontra longe do poder, devido a esta mesma ilegitimidade e às ações ditatoriais do governo em função, se nega a esperar o fim do mandato. A situação dos últimos 19 anos poderia levar à conclusão de que as eleições não são senão uma fonte de crises, e que cada processo eleitoral é, em geral, um período de grande insegurança (ANTONIN, 2006, p. 3-4).

E segue:

Quanto ao Conselho Eleitoral Permanente, que segundo a Constituição deveria haver sido formado imediatamente após as eleições de 1987 e renovado a cada 10 anos, até agora não existe. [...] Este Conselho Eleitoral Permanente deveria constituir um símbolo da institucionalização democrática e da vontade de respeitar uma verdadeira alternância no poder. O fato de que não exista é uma prova de que a situação não mudou e de

que a política segue consistindo em controlar indefinidamente o governo, ou chamar eleições que criem crises permanentes, como o caso atual (ANTONIN, 2006, p. 4).

Nesse contexto a MINUSTAH é estabelecida, buscando fazer frente à crise. A composição da missão, bem como suas ações no Haiti, constituem tema a ser abordado a seguir.

3.3A MISSÃO

Tendo em conta o contexto no qual a missão foi estabelecida, faz-se necessário conhecer seu mandato, ou seja, aquilo que se propõe a realizar, bem como sua organização e composição. Dessa forma, torna-se possível desmembrar a operação em seus diversos temas e atores, visando à análise da atuação destes sobre aqueles e, conseqüentemente, da missão como um todo no país.

3.3.1 Mandato

Constituem os objetivos principais da MINUSTAH:

- (1) Assegurar a manutenção de um ambiente seguro e estável no Haiti, em apoio ao Governo Transitório (GT)⁸⁰, para que os processos constitucional e político, necessários à consolidação da democracia haitiana, possam acontecer – nesse quesito, a operação é responsável por:
 - (a) auxiliar o GT nas tarefas de monitoramento, reestruturação e reforma da PNH;
 - (b) auxiliar o GT e, em especial, a PNH, na condução de programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)⁸¹ para todos os grupos armados;

⁸⁰ Governo interino estabelecido após a saída de Jean-Bertrand Aristide, designado para governar o país até a condução de novas eleições – que ocorreram apenas em fevereiro de 2006.

⁸¹ Os programas de DDR das Nações Unidas procuram fazer frente ao problema da reintegração de ex-combatentes à sociedade. Por meio de um processo de retirada dos combatentes das estruturas militares às quais pertencem e do auxílio à reintegração econômica e social destes, os programas de DDR dão suporte a ex-combatentes com vistas a transformá-los em participantes ativos dos processos de paz.

- (c) auxiliar o GT e a PNH no controle de armas, no estabelecimento de medidas de segurança pública, no restabelecimento de um sistema prisional e na proteção de civis sob ameaça de violência física;
 - (d) contribuir para a restauração e a manutenção da lei, da ordem e da segurança pública no país;
 - (e) proteger instalações e equipamentos da ONU;
 - (f) garantir a segurança e a liberdade de movimento do pessoal da ONU em território haitiano.
- (2) Apoiar os processos constitucional e político em curso no Haiti, por meio do incentivo aos princípios e à governança democrática e do desenvolvimento institucional – para tanto, cabe à MINUSTAH:
- (a) auxiliar o GT na realização de um processo nacional de reconciliação e diálogo;
 - (b) auxiliar o GT na organização, no monitoramento e na realização de eleições municipais, parlamentares e presidenciais – livres, justas e representativas da demografia nacional – por meio da promoção de assistência técnica, logística e administrativa;
 - (c) garantir a segurança de candidatos e eleitores;
 - (d) realizar esforços no sentido de expandir o alcance da autoridade estatal, bem como apoiar a boa governança em nível local.
- (3) Assegurar a promoção e a proteção dos direitos humanos no país – nesse aspecto, a operação tem como tarefas:
- (a) apoiar o GT, bem como instituições e grupo haitianos, em seus esforços na promoção dos direitos humanos, em especial de mulheres e crianças;
 - (b) monitorar e reportar a situação dos direitos humanos no Haiti ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, incluindo o tocante à situação dos refugiados e das pessoas deslocadas dentro do país.

Tais premissas estão expostas na já citada Resolução 1542 (2004) do Conselho de Segurança, em seu parágrafo 7, autorizado sob o Capítulo VII da Carta

das Nações Unidas. Esse parágrafo enuncia as funções básicas da MINUSTAH, que estão, porém, sujeitas a modificações ao longo do tempo. Resoluções posteriores complementam o mandato da missão, apresentando guias substanciais sobre as responsabilidades da MINUSTAH no terreno. Entre as mais relevantes estão: 1608 (2005), de 22 de junho; 1702 (2006), de 15 de agosto; 1743 (2007), de 15 de fevereiro; 1780 (2007), de 15 de outubro; e 1840 (2008), de 14 de outubro.

Apesar da visível evolução do mandato, ele continua seguindo os três eixos enunciados na Resolução 1542 (2004): segurança, processo político e direitos humanos. O enfoque é dado aos dois primeiros, visto que as violações de direitos humanos são consequência da instabilidade política e da debilidade do setor de segurança do país. Há, ainda, um outro componente importante nas resoluções, qual seja a questão do desenvolvimento social e econômico – que, por sua vez, possui um aspecto humanitário relevante⁸².

Ainda que todos esses aspectos estejam interligados, é possível afirmar que correspondem a fases distintas da missão⁸³. O processo político foi o primeiro a ser focado, logo nos dois primeiros anos de atuação no terreno. Trata-se dos bons ofícios (*good offices*), trabalhados pelo primeiro Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas no Haiti, o chileno Juan Gabriel Valdés, que ocupou o cargo entre 15 de julho de 2004 e 22 de maio de 2006. Nesse momento, o enfoque dado à missão foi, em essência, político. Coube a Valdés a tarefa de melhorar o diálogo entre os diversos partidos políticos do país e, inclusive, entre seus braços armados. A realização de eleições, em 2006, entendidas como um primeiro indício de que o país pode caminhar para a consolidação de um processo democrático, foi a maior conquista do período.

Após as eleições, o enfoque da MINUSTAH passou a ser a questão da segurança. Edmond Mulet, diplomata guatemalteco, RESG entre maio de 2006 e agosto de 2007, foi o responsável por guiar as operações que levaram à contenção da violência generalizada na qual o país encontrava-se imerso e garantir a manutenção da segurança alcançada.

A pacificação de zonas críticas possibilitou ao atual RESG, o diplomata tunisiano Hédi Annabi, iniciar ações com vistas à criação e/ou ao fortalecimento das

⁸² É possível afirmar, portanto, que a questão dos direitos humanos perpassa toda a missão.

⁸³ Conforme Andrew Grene, Assistente Especial do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas no Haiti, M. Hédi Annabi, em entrevista à autora.

instituições do país (*institution building*). A intenção é garantir o respeito à lei e à ordem (*rule of law*). Neste aspecto, destacam-se programas que tratam tanto de questões políticas quanto de segurança, ou mesmo de desenvolvimento – que constituem uma quarta etapa da missão.

A questão do desenvolvimento é a mais complexa. Isso porque a MINUSTAH compreende uma missão de manutenção da paz (*peacekeeping*), e não uma missão de construção da paz (*peacebuilding*). Esta tem entre seus aspectos fundamentais a necessidade do desenvolvimento social e econômico do país, para que este não seja presa da guerra ou da violência. Algumas agências de desenvolvimento do sistema ONU já vêm trabalhando no país nesse sentido; cabe à MINUSTAH o apoio necessário para que os projetos possam surtir os efeitos desejados.

3.3.2 Organização e composição

A MINUSTAH foi autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 30 de abril de 2004, por meio da Resolução 1542 (2004), tendo iniciado seus trabalhos no país caribenho em 1º de junho do mesmo ano. Inicialmente, a missão poderia contar com um máximo de 6.700 soldados e 1.622 policiais civis. Atualmente, a Resolução 1840 (2008) autoriza a permanência de até 7.060 soldados e 2.091 policiais em solo haitiano. O número efetivo é um pouco menor: encontram-se no terreno 7.036 soldados e 2.054 policiais – além de 485 civis estrangeiros, 1.212 civis locais e 184 voluntários das Nações Unidas⁸⁴.

Para que todos os temas relevantes ao contexto haitiano possam ser abordados, a missão está estruturada em sua sede⁸⁵, em Porto Príncipe, da seguinte forma⁸⁶:

⁸⁴ Conforme dados de 12 de janeiro de 2009, obtidos no *site* da missão (www.minustah.org).

⁸⁵ Além da sede da missão na capital, Porto Príncipe, há ainda escritórios regionais em Cap-Haïtien, Fort Liberté, Gonaïves, Hinche, Jacmel, Jérémie, Les Cayes, Miragoâne e Port de Paix.

⁸⁶ Cabe lembrar que a estrutura organizacional da MINUSTAH está sujeita a modificações ao longo do tempo, conforme diferentes ênfases são dadas à missão.

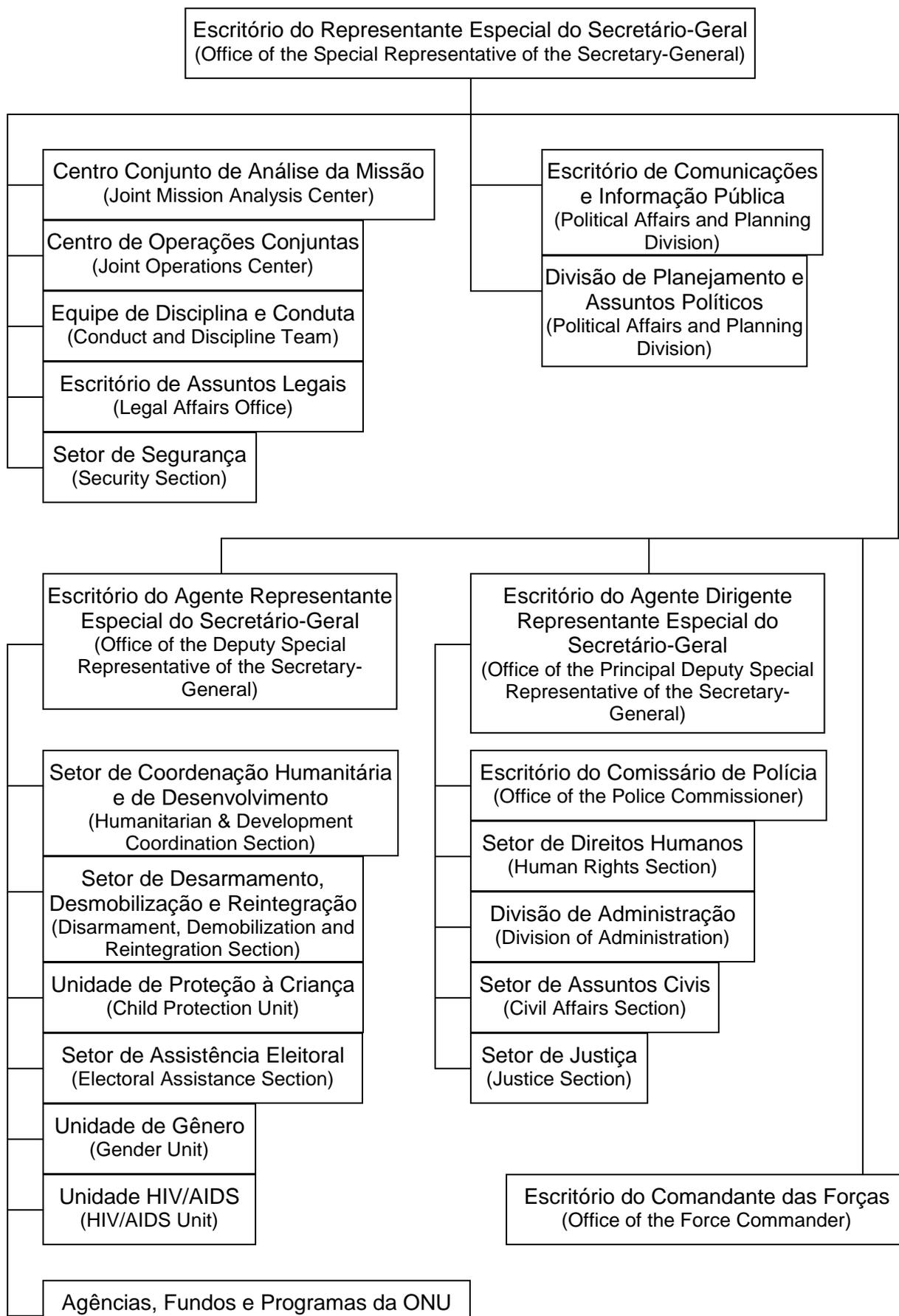


Figura 3: Organograma da MINUSTAH

O esquema acima demonstra toda a complexidade da MINUSTAH em suas diversas áreas de atuação. Em linhas gerais, os escritórios, setores e unidades buscam abarcar toda a gama de assuntos a serem trabalhados na missão, conforme estabelecido em seu mandato.

Como visto, o atual Representante Especial do Secretário-Geral é o tunisiano Hédi Annabi. Entre seus subordinados diretos estão um francês, Jouel Boutroue, Agente Representante Especial do Secretário-Geral, responsável pelos setores de Direitos Humanos, Administração, Assuntos Cíveis e Justiça. A ele também se reporta o Comissário de Polícia, o guineano Mamadou Mountaga Diallo.

Também subordinam-se diretamente ao RESG dois brasileiros. Luiz Carlos da Costa, Agente Dirigente Representante Especial do Secretário-Geral – responsável, entre outros, pelos programas de DDR, pela Coordenação Humanitária e de Desenvolvimento e pela Assistência Eleitoral. A ele também se reportam as demais Agências, Fundos e Programas da ONU. Ademais, atualmente o Major-General Floriano Peixoto Vieira Neto é o Comandante das Forças em operação no Haiti⁸⁷.

Tanto a França quanto o Brasil pertencem ao *Core Group*, do qual também fazem parte Argentina, Canadá, Chile e Estados Unidos. Tal grupo constitui o núcleo da missão, e seus países possuem papel de destaque em diferentes áreas de atuação no país.

3.3.2.1 O *Core Group*

O grupo de países denominado *Core Group* possui atuação destacada na questão haitiana desde antes mesmo da autorização da MINUSTAH, quando do estabelecimento da Força Interina Multinacional. Tal operação foi estabelecida após a saída de Aristide do poder – e autorizada pela Resolução 1529 (2004), de 29 de fevereiro – em resposta ao pedido de ajuda internacional por parte do então presidente interino do Haiti, Boniface Alexandre. A Força teve por objetivo contribuir para o aumento da segurança e da estabilidade no país até que a MINUSTAH fosse

⁸⁷ Conforme dados do *site* do Departamento de Operações de Manutenção da Paz, em maio de 2009.

estabelecida e, para essa tarefa, contou com tropas canadenses, chilenas, estadunidenses e francesas.

Com a autorização da MINUSTAH, somaram-se ao grupo de Estados que lideram a missão a Argentina e o Brasil. Junto com o Chile, esses dois países formam o ABC, grupo que atua fundamentalmente no sentido da manutenção de um ambiente seguro e estável no Haiti, além de realizar trabalhos no sentido de melhorar as condições de comunicação e infraestrutura, saúde pública e construção civil do país, tudo por meio de seus contingentes militares.

Para Monica Hirst (2007, p.3), a opção pela atuação incisiva desses três países no conflito haitiano compreende uma iniciativa regional que corresponde à tendência atual dos países de buscarem soluções regionais para colapsos institucionais e crises humanitárias. Da mesma forma, vem ao encontro dos crescentes esforços dos países do Cone Sul no sentido de avançar no processo de regionalização de forma a combinar integração econômica com solidez democrática e paz coletiva⁸⁸.

A tabela a seguir demonstra a relevância da participação dos países do Cone Sul no contingente da missão:

⁸⁸ Especificamente para o Brasil, o comando da vertente militar da missão representa também uma maior visibilidade para o país no cenário internacional e, como muitos autores afirmam, um esforço no sentido de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Caso a MINUSTAH não alcance os resultados desejados, o que foi concebido como alavanca ao país pode acabar sendo contraproducente (ROJO, 2007).

Tabela 3
Número de soldados da MINUSTAH por país

Ranking	País	Soldados
1º	Brasil	1.282
2º	Uruguai	1.136
3º	Nepal	1.077
4º	Sri Lanka	959
5º	Jordânia	728
6º	Argentina	558
7º	Chile	501
8º	Bolívia	208
8º	Peru	208
9º	Filipinas	157
10º	Guatemala	117
11º	Equador	67
12º	Paraguai	31
13º	Canadá	4
14º	Estados Unidos da América	4
15º	Croácia	3
16º	França	2

Fonte: Site da missão (www.minustah.org), em 12 de janeiro de 2009.

Nota: Em negrito estão os países pertencentes ao Cone Sul.

Desde o princípio, os países do ABC buscaram a coordenação diplomático-militar. Inicialmente, por meio do comando político chileno – na pessoa de Valdés, primeiro RESG – e do comando militar brasileiro, bem como de uma autoridade argentina em segundo lugar no comando militar. Nos dois primeiros anos, como visto, o enfoque foi dado à questão política, tendo o comando militar priorizado ações de manutenção da paz em concordância com o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, fato que ia visivelmente contra o posicionamento dos Estados Unidos, partidários das ações de imposição da paz embasadas no Capítulo VII da Carta de São Francisco (HIRST, 2007, p. 5). Tal posição encontra respaldo nas elites haitianas que, historicamente atreladas aos Estados Unidos e à França, posicionam-se de forma crítica em relação à missão, considerando pouco efetivo o uso moderado da força.

No entanto, entre a população, Estados Unidos e França são identificados com o golpe de Estado que culminou na queda de Aristide, bem como aos laços coloniais e intervencionistas, enquanto os países do ABC são vistos como promotores da MINUSTAH. De fato, como pudemos observar em viagem de estudos ao país, a aprovação da população em relação aos contingentes sul-americanos é

significativa – em grande parte pelo papel decisivo desempenhado pelo comando militar brasileiro para o restabelecimento da paz e da segurança no país caribenho, como será visto adiante.

Aos demais países do *Core Group*, Canadá, Estados Unidos e França, cabe uma atuação destacada em outros quesitos, essencialmente de cooperação e desenvolvimento, por meio da prestação de auxílio técnico em diversas áreas de políticas públicas, com vistas ao fortalecimento institucional do Haiti, como será destacado a seguir.

3.4O HAITI NOS PRIMEIROS QUATRO ANOS DA MINUSTAH

Desde seu estabelecimento, a Missão de Estabilização das Nações Unidas foi bem sucedida em alguns de seus objetivos, porém não conseguiu fazer frente a certas dificuldades. Esta seção tenciona apresentar um panorama das atividades da ONU no Haiti entre os anos de 2004 e 2008; e, observando aquilo que é proposto em seu mandato e os constrangimentos, tanto de cunho operacional quanto dos atores – internos e externos – em interação no país, apresentar um balanço da missão em seus quatro primeiros anos.

Para fins deste trabalho, a análise das mudanças ocorridas ao longo dos quatro anos de missão, bem como da situação atual do país, será realizada tendo em conta os diferentes temas trabalhados na MINUSTAH, conforme seu mandato. Primeiramente, abordará a evolução do processo político, para em seguida focar na questão da segurança. Ambos os aspectos são de responsabilidade direta da missão, ainda que dependam em grande parte da iniciativa do governo haitiano e do cumprimento, pelos doadores internacionais, dos compromissos acordados. Para que os resultados da missão sejam visíveis, serão apresentadas, em cada aspecto, a evolução do mandato de acordo com a situação do país em cada momento, bem como as ações concretas realizadas e os resultados obtidos. Por fim, algumas iniciativas de outros atores internacionais no sentido do desenvolvimento econômico e social do país serão apresentadas, enfatizando-se o papel da MINUSTAH na captação e consecução de tais projetos.

3.4.1 Processo político

A Resolução 1542 (2004) afirma que cabe à MINUSTAH apoiar os processos político e constitucional em curso no Haiti, sendo que pode-se depreender do mandato que tal apoio se dá por meio da atuação da missão em quatro frentes: (a) auxílio à iniciativa de diálogo nacional e reconciliação por parte do governo e dos demais partidos políticos existentes no país; (b) auxílio ao GT na realização de eleições, por meio de assistência técnica, logística e administrativa, bem como garantindo a segurança de candidatos e eleitores; (c) auxílio ao governo na expansão da autoridade estatal; (d) apoio à boa governança em níveis locais.

3.4.1.1 Diálogo nacional e reconciliação

O Diálogo Nacional constituiu uma iniciativa lançada pelo governo provisório do Haiti, em 7 de abril de 2005, com o intuito de fornecer um mapeamento da cena política haitiana e possibilitar, por meio do reconhecimento dos atores políticos existentes, a abertura do diálogo entre eles. Foi designada, naquele momento, uma comissão de 12 membros de diversos setores da sociedade e de grupos políticos. O Diálogo, que se mantém até os dias atuais, tinha por objetivo de curto prazo a realização de eleições livres e justas. Justamente pelo fato de seu lançamento ter coincidido com o início do período eleitoral – com a inauguração do registro de eleitores em 25 de abril daquele ano – percebeu-se a necessidade, em um primeiro momento, de construir-se um código de conduta eleitoral. O Código de Conduta Ética, como foi designado, foi assinado por 17 partidos políticos, incluindo o Lavalas. Apesar de não-vinculante, o Código apontava para o comprometimento de seus signatários em não utilizarem-se da violência durante o processo eleitoral (TORCHIARO, 2007, p. 60).

O lançamento do Diálogo Nacional, no entanto, deixou transparecer a complexidade da cena política haitiana: aproximadamente 90 partidos políticos foram registrados, além de diversas organizações da sociedade civil; muitos sem uma plataforma política clara. Ademais, entre os requisitos para participação na

iniciativa, o mais importante é a renúncia à violência por parte dos partidos, o que constituiu claro obstáculo à adesão daqueles que possuem braços armados⁸⁹.

O papel da MINUSTAH frente a esse complexo quadro foi a condução de bons ofícios, em apoio à iniciativa do governo. Durante o período de preparação para as eleições, a missão organizou grupos de discussão em todo o país e assessorou o governo haitiano quanto à metodologia do Diálogo. Em fevereiro de 2005, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a MINUSTAH lançou um projeto de apoio ao Diálogo Nacional no valor de 1,7 milhões de dólares (TORCHIARO, 2007, p. 60).

Outra iniciativa de destaque foi o chamado de René Préval, presidente eleito no início de 2006, à sociedade haitiana para participar de um debate sobre a realidade do país, com vistas a estabelecer prioridades e traçar estratégias para o crescimento do Haiti e para a redução dos níveis de pobreza, para o período entre 2008 e 2010. O resultado foi o lançamento, em novembro de 2007, do Documento de Estratégia Nacional para o Crescimento e a Redução da Pobreza (DSNCRP – do francês, *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*), amplamente apoiado pela MINUSTAH, que assessorou os atores haitianos em sua elaboração. O Diálogo continua, de fato, após as eleições, e atualmente procura incluir outros atores, econômicos e sociais, e tratar de temas como meio ambiente e desenvolvimento.

De uma maneira geral, a cena política haitiana tem se mantido estável desde as eleições presidenciais de 2006. A coalizão de Préval, *Lespwa*⁹⁰, mantém aliança com os outros grupos parlamentares maiores, como *Fusion* e *Alyans*. O maior obstáculo continua sendo o Lavalas. Aproximadamente 10% dos líderes políticos do antigo partido de Aristide ainda tentam desestabilizar o sistema corrente e se recusam a reconhecê-lo. O movimento está dividido e enfraquecido, porém constitui uma ameaça ao incitar a população contra o governo em distúrbios de rua – uma vez que um possível retorno de Aristide é visto como positivo por uma parte da população pobre que ainda não se beneficiou das recentes melhorias macroeconômicas⁹¹.

⁸⁹ Conforme relatório da Missão do Conselho de Segurança ao Haiti (S/2005/302), de 6 de maio de 2005, parágrafo 30.

⁹⁰ Forma *créole* de *l'espoir* (a esperança).

⁹¹ *International Crisis Group*, julho de 2007.

Nesse contexto, cabe questionamento sobre a real possibilidade de reconciliação a longo prazo e consolidação da estabilidade política e dos processos democráticos no Haiti. Apesar das iniciativas do governo e do apoio da MINUSTAH para que procedimentos democráticos sejam incorporados à política do país, a tradição haitiana não os comporta, e o Diálogo parece encontrar aí seu maior obstáculo. Para Seitenfus,

O Haiti é um espaço onde os atores possuem precária consistência e sobrevivem com grande dificuldade. Esta situação explica o fato que os protagonistas se reportem à história e aos assuntos que ela ainda não resolveu. De certa forma, eles buscam no passado um sentido ao futuro. (SEITENFUS, 2006, p. 5)

O fato de o país ter sofrido ao longo de toda sua história com a instabilidade política e o recurso ao uso da força, como já visto, tende, portanto, a dificultar a manutenção de um quadro de estabilidade política a longo prazo.

3.4.1.2 Processo eleitoral

O desafio eleitoral é uma constante desde o estabelecimento da MINUSTAH no Haiti. Os temores acerca de fraudes eleitorais e uso da violência contra candidatos e eleitores se justificam pelo histórico turbulento da condução de eleições e trocas de governo no país, como visto anteriormente. No entanto, a eleição de um governo legítimo e democrático constitui um passo necessário para que o Haiti retorne à regra constitucional – ainda que a mera realização de eleições possa não ser garantia de estabilidade e desenvolvimento, como será discutido adiante.

A realização de eleições pareceu, desde o início, aspecto fundamental a ser abordado pela missão, visto que o governo transitório estabelecido após a queda de Aristide carecia de legitimidade. Entretanto, a condução do pleito não esteve livre de obstáculos: aspectos técnicos, logísticos, de segurança e de coordenação foram responsáveis pelo adiamento das eleições quatro vezes ao longo do ano de 2005.

Entre os problemas técnicos e logísticos enfrentados, estavam a dificuldade no estabelecimento dos centros de votação, na distribuição de cartões eleitorais e na conformação com padrões eleitorais eletrônicos (TORCHIARO, 2007, p. 55). Ademais, a carência de legislação sobre a provisão de fundos públicos a partidos

políticos constituía obstáculo preocupante; além da assinatura de um decreto, em janeiro de 2005, autorizando apelo à Suprema Corte, situação que, além de poder gerar atrasos no processo eleitoral, ainda desafiava a autoridade e independência do órgão responsável pela condução das eleições, o Conselho Eleitoral Provisório⁹². Dificultavam ainda os problemas de infraestrutura como falta de estradas e eletricidade, ainda mais complexos devido ao déficit de 22 milhões no orçamento das eleições – déficit este que precisou ser sanado com o auxílio de doadores internacionais⁹³. Nesse sentido, é emblemático o caso do Departamento de Artibonite, que deveria ter 60 centros de registro, mas apenas 1 foi estabelecido. Situação similar ocorreu em Cap-Haïtien⁹⁴.

Havia, ainda, o temor de ataques a civis durante o início do período de registro de eleitores. A sede do Conselho Eleitoral Provisório foi atacada duas vezes durante a semana na qual o registro estava originalmente marcado para começar. Da mesma forma, a violência contra candidatos também era uma possibilidade. Coube à MINUSTAH, portanto, prover as condições de segurança necessárias. Nesse sentido, o Conselho de Segurança autorizou um aumento temporário das tropas durante o período eleitoral. A MINUSTAH passou a ser composta por um componente militar de até 7.500 soldados e um componente civil de 1.897 policiais⁹⁵.

Por fim, problemas de coordenação entre a MINUSTAH, a OEA – responsável pelo registro de votantes – e o Centro Eleitoral Provisório contribuíram para o adiamento do pleito.

Para fazer frente a todos esses desafios, além do aumento das tropas, a Resolução 1608 (2005) do Conselho de Segurança clamava por um plano geral para a realização bem sucedida das eleições. Tal plano deveria conter respostas a problemas de registro de eleitores, segurança, logística, educação cívica e orçamento. Ademais, pedia a compreensão dos doadores internacionais para que proovessem os recursos necessários em apoio ao processo eleitoral.

Até o final de 2005, a MINUSTAH já havia sido responsável pelo estabelecimento de dúzias de técnicos nas províncias do país, com o intuito de treinar 809 supervisores e 1.324 agentes eleitorais. Destes, esperava-se que

⁹² Relatório S/2005/302, parágrafo 38.

⁹³ Idem, parágrafo 39.

⁹⁴ Idem, parágrafo 40.

⁹⁵ O aumento foi de 750 soldados e 275 policiais. Resolução 1608 (2005), parágrafos 2 e 3.

treinassem mais de 37 mil pessoas nos pontos eleitorais⁹⁶. Soldados da missão foram também responsáveis pela distribuição de material eleitoral em aproximadamente 9.200 locais de votação⁹⁷.

Uma das maiores conquistas da missão, em colaboração com a OEA, foi o êxito no registro de eleitores. Em um período de cinco meses, mais de 3,5 milhões de haitianos – de um estimado de 4,5 milhões de possíveis eleitores – registraram-se para votar. Foram estabelecidos 450 centros ao longo do país, inclusive em Cité Soleil, municipalidade tomada pela violência e emblemática para o retorno da estabilidade ao país em termos de segurança – como será visto posteriormente. Foram registrados também 35 candidatos a presidente e 42 partidos políticos⁹⁸.

As eleições acabaram tendo início em 7 de fevereiro de 2006. A votação ocorreu sem maiores problemas principalmente devido à presença dos soldados e policiais da MINUSTAH nas ruas, em auxílio à PNH. Os incidentes de violência foram isolados, afetando apenas uma pequena porcentagem do eleitorado. René Préval foi eleito com 51,21% dos votos. Na realidade, o político contabilizou 48% dos votos, enquanto o segundo colocado, Leslie Manigat totalizou 11%. O correto, segundo a lei eleitoral haitiana, seria a realização de segundo turno entre os dois candidatos. Mas, diante de uma situação quase insurrecional por parte de partidários de René Préval – que entendiam que um segundo turno seria uma manobra para tentar tirar de seu candidato sua larga vitória – o Conselho Eleitoral Provisório, buscando respaldo na legislação belga (utilizando-se do recurso da analogia com o Direito Comparado), evitou o segundo turno, optando pela contabilização dos votos em branco – cerca de 4,6% – de forma proporcional à porcentagem obtida por cada candidato nas urnas⁹⁹. Apesar da crítica de grupos e ONGs nacionais e estrangeiras, a ONU, a OEA e a CARICOM apoiaram a decisão do Conselho.

A missão foi também responsável por promover apoio técnico, logístico e de segurança na segunda etapa das eleições parlamentares, em 24 de abril. Em maio, Préval assumiu o poder no Haiti, designando Jacques-Edouard Alexis como Primeiro Ministro, além de incluir representantes de outros partidos políticos em seu governo. Isso levou ao estabelecimento de um parlamento com uma ampla base e à formação de um governo multipartidário, após longas consultas.

⁹⁶ *Year in Review 2005*, p. 8.

⁹⁷ *Year in Review 2006*, p. 24.

⁹⁸ *Year in Review 2005*, p. 8.

⁹⁹ OLIVEIRA; RODRIGUES; RODRIGUES, p. 3.

Em 3 de dezembro, a primeira etapa do ciclo eleitoral se completou com a realização da primeira fase de eleições locais e municipais, nas quais aproximadamente 8 mil postos foram preenchidos. Nesse momento, o Conselho Eleitoral Provisório assumiu grande parte da responsabilidade logística e administrativa, cabendo à MINUSTAH apenas o apoio logístico e a provisão de segurança. Enquanto o contingente militar garantiu a segurança nos centros de votação considerados de alto risco, a polícia da missão realizou patrulhas em conjunto com a PNH nos demais centros. Por fim, em 29 de abril de 2007, foram completadas as eleições municipais no Departamento Sul do país (TORCHIARO, 2007, p. 58). A realização de eleições locais e municipais também é um passo importante, pois dota o país de autoridades legítimas, facilitando a implementação de políticas públicas e programas governamentais.

De fato, o êxito das eleições, tanto em nível nacional quanto local, representou a primeira grande conquista da MINUSTAH no Haiti. Para Torchiaro,

No plano interno, a conformação de um governo legítimo foi crucial para sair da inação política, da falta de decisão do governo de transição, e para avançar na implementação de políticas públicas. No plano internacional, as eleições serviram para normalizar as relações do Haiti com a comunidade internacional, e para iniciar o processo de recuperação de soberania. Do ponto de vista operativo, a conformação de um novo governo significou, para a MINUSTAH, a identificação de um ator válido com quem trabalhar, um aspecto essencial para a implementação de seu mandato, e que não estava claro durante a etapa de transição (TORCHIARO, 2007, p. 57).

Entretanto, o estabelecimento de um governo eleito pelo voto popular em um pleito considerado livre e justo pela comunidade internacional ainda não representa mais do que um frágil compromisso com a democracia e a estabilidade. Já no início de 2008, uma crise política levou não somente à queda de Alexis, mas também à irrupção de uma nova onda de violência na capital. Nesse sentido, para Seitenfus,

A partir do momento em que as crises são resolvidas pelo exercício do poder e não pela conciliação dos interesses, o sistema sofre uma permanente instabilidade política. Entretanto, se trata de um *sistema* político e sua instabilidade passa a integrar o próprio sistema e se transforma em sua norma fundadora. Ou seja, no Haiti, a crise política faz parte do *modus vivendi* (SEITENFUS, 2006, p. 4).

O resultado é a permanente incerteza sobre o futuro político do país, não apenas entre os interlocutores da comunidade internacional como também entre os

próprios haitianos. O relatório da Missão do Conselho de Segurança ao Haiti (S/2005/302), em seu parágrafo 41, ao falar das impressões de seus interlocutores haitianos, afirma que

Devido ao histórico do país, muitos haitianos permanecem céticos quanto aos prospectos para as eleições [...]. Diversos atores enfatizaram repetidamente que eleições são apenas um dos inúmeros passos a serem tomados em conta na construção de uma sociedade democrática. Alguns estavam preocupados que as eleições pudessem simplesmente preparar o terreno para uma nova “era ditatorial” se nada fosse feito para reformar o setor judicial e o aparato estatal. Outros levantaram a dificuldade de assegurar inclusão, devido ao cenário político polarizado. [Relatório da Missão do Conselho de Segurança ao Haiti (S/2005/302)].

De fato, é necessário um comprometimento efetivo por parte da sociedade haitiana, do governo eleito e da comunidade internacional para que a estabilidade alcançada com as eleições transforme-se em característica duradoura no meio político e a consolidação do processo democrático torne-se possível. Da parte da MINUSTAH, o apoio ao processo eleitoral continua até os dias atuais. A Resolução 1780 (2007), em seu parágrafo 5, reafirma a obrigação conferida à missão no sentido de apoiar os processos constitucionais e políticos em curso no Haiti não apenas por meio dos bons ofícios, mas também pelo provimento de assistência logística e de segurança para os próximos processos eleitorais do país¹⁰⁰.

Um último obstáculo ainda existente é a complexidade do sistema eleitoral vigente, considerado dispendioso e de difícil gerenciamento pela comunidade internacional: existem cinco níveis político-administrativos e diversas autoridades legislativas e executivas¹⁰¹. Atualmente, a realização de eleições no Haiti é totalmente dependente de financiamento internacional, e os principais doadores salientam a necessidade de que o governo reforme a Constituição no sentido de tornar as eleições mais simples e eficazes.

3.4.1.3 Fortalecimento da autoridade e das instituições estatais

O documento *Year in Review 2005* salienta que

¹⁰⁰ Especificamente, a Resolução 1840 (2008), em seu parágrafo 6, salientava a necessidade da MINUSTAH em prover assistência logística e de segurança às eleições de novembro de 2008 para o Senado.

¹⁰¹ *International Crisis Group*, julho de 2007, p. 11.

Apesar do progresso alcançado na preparação das eleições e no estabelecimento de um ambiente seguro, [...] as instituições estatais permaneceram em geral frágeis; e a falta de recursos continuou a impedir as autoridades locais de funcionarem com facilidade, com efeitos negativos na credibilidade do Estado¹⁰².

De fato, os políticos eleitos nas eleições de 2006 herdaram instituições enfraquecidas, sem pessoal qualificado, com infraestrutura inadequada e recursos materiais e orçamentários limitados, fato que, por sua vez, compromete a autoridade do Estado.

O fortalecimento do Estado haitiano depende do comprometimento das lideranças políticas e da sociedade civil quanto ao diálogo e à colaboração. Entretanto, a MINUSTAH também tem papel relevante para o restabelecimento da autoridade estatal pelo território. Sua função é coordenar os esforços internacionais nesse sentido, além de prover aconselhamento técnico para o desenvolvimento das instituições essenciais do Estado, como o Gabinete da Presidência, ministérios e o parlamento¹⁰³.

Entre as iniciativas da missão nesse aspecto estão os projetos de rápido impacto, a exemplo do que treinou operadores financeiros locais, durante oito semanas, junto ao Ministério de Economia e Finanças (TORCHIARO, 2007, p. 59). Através desses projetos, a MINUSTAH vem contribuindo para a extensão da autoridade estatal para todo o país, que ainda é muito incipiente.

Na área legislativa, a missão presta assessoria aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado em suas tarefas diárias. Ademais, coordena a assistência internacional, promovendo reuniões regulares em níveis técnico e político entre doadores e autoridades nacionais – incluindo discussões entre o governo haitiano e a comunidade internacional sobre áreas particularmente afetadas pela violência de bandos armados¹⁰⁴.

A MINUSTAH também incentiva o compartilhamento de práticas entre o parlamento haitiano e outras legislaturas nacionais. Canadá, Estados Unidos e França já contribuem nesse sentido. No entanto, destes, apenas a última já realizou visitas de treinamento, em apoio à redação de novas regras internas.

¹⁰² *Year in Review 2005*, p. 7.

¹⁰³ Relatório S/2007/503, parágrafo 12.

¹⁰⁴ Relatório S/2007/503, parágrafos 13 e 14.

Apesar das iniciativas, o parlamento tem se apresentado como uma instituição sem *accountability*, custosa e improdutiva. Conforme relatório do *think tank International Crisis Group*, de julho de 2007,

A mídia tem criticado severamente a abstenção e a incompetência. A prática do parlamento reflete falta de experiência e ausência de forte liderança. Sessões frequentemente sofrem de indisciplina, abstenção ou atrasos por falta de *quorum*. Horários semanais de trabalho são raramente respeitados. Legisladores preferem arranjos informais e não-transparentes a decisões formais. Aproximadamente 30 a 40% das reuniões de comitê são fechadas, um procedimento que é reservado para circunstâncias excepcionais¹⁰⁵.

3.4.1.4 Governança local

O mesmo relatório apresenta informações relevantes sobre a evolução da governança local no Haiti. Lembra que, de acordo com o Banco Mundial, mais de 60% dos haitianos mora em comunidades rurais, enquanto 2,2 milhões, aproximadamente 64% de sua população urbana, encontra-se em Porto Príncipe. Ademais, salienta que a complexidade do sistema político dificulta a governança local¹⁰⁶.

Cada ministério deve ter representação nas grandes cidades, com o intuito de implementar políticas nacionais e coordená-las com planos de desenvolvimento municipais e departamentais. Em 2006, no entanto, o financiamento e a implementação de políticas foram limitados por causa da escassez de recursos e da falta de experiência e eficiência no gerenciamento dos ministérios. De fato, o Ministério do Interior e Governos Locais tem um orçamento de apenas 503 milhões de HTG¹⁰⁷, pouco mais de US\$13,2 milhões, para cobrir salários e infraestrutura para todos os delegados e municipalidades do país¹⁰⁸.

Para fazer frente a essa situação, a MINUSTAH vem reabilitando prédios municipais também por meio de programas de rápido impacto. Após as eleições, a

¹⁰⁵ *International Crisis Group*, julho de 2007, p. 11.

¹⁰⁶ *Idem*, p. 17.

¹⁰⁷ *Haitien Gourde*, moeda nacional do Haiti.

¹⁰⁸ *International Crisis Group*, julho de 2007, p. 19.

missão realocou parte de seu orçamento para tal fim. Os chamados “*start kits*”, que incluem equipamento básico de escritório, vem sendo distribuídos pelo país¹⁰⁹.

Ademais, a missão vem auxiliando o referido Ministério no estabelecimento de conselhos municipais, além de fornecer conhecimento técnico em questões como princípios orçamentários e gerenciamento. O Ministério já realizou, inclusive, sessões de treinamento para prefeitos em questões legais, orçamento, gerenciamento e taxaço.

A maioria dos recursos disponíveis para o fortalecimento de estruturas governamentais locais provém, no entanto, de doadores e iniciativas internacionais fora do escopo da MINUSTAH. Uma das mais relevantes é da *United States Agency for International Development* (USAID). Seu *Office of Transitions Initiatives* (OTI) financiou a Iniciativa de Transição do Haiti (*Haiti Transition Initiative*, HTI) em diversas cidades do país entre 2004 e 2006, com o intuito de revitalizar a governança local por meio do incentivo à consulta entre comunidades e instituições estatais para identificar necessidades de curto prazo e infraestrutura.

Outro programa da USAID, o KATA¹¹⁰ procura acessar as necessidades de longo prazo. Foi lançado no início de 2007 e tem duração de 4 anos, além de um orçamento de \$80 milhões. “Requer uma mudança cultural dolorosa nas práticas de governança. [...] tenta forçá-los [aos haitianos] a tomar decisões transparentes e romper com o comportamento predatório e corrupto que regularmente exclui os mais pobres”¹¹¹.

3.4.2 Segurança

Conforme a Resolução 1542 (2004), a MINUSTAH é responsável pelo restabelecimento e pela manutenção de um ambiente seguro e estável no Haiti, necessário para que os processos político e constitucional em curso no país sejam bem sucedidos. A primeira etapa do mandato de segurança da missão consiste, portanto, na restauração da paz no Haiti. A etapa seguinte, por sua vez, compreende uma reforma no setor de segurança do país, que deverá ser realizada por meio do

¹⁰⁹ Idem, p. 20.

¹¹⁰ *Konbit Ak Tet Ansanm*, do *créole*, Trabalhando Juntos.

¹¹¹ Relatório S/2007/503, parágrafo 15.

acesso às seguintes questões: (a) reforma da Polícia Nacional Haitiana; (b) estabelecimento de programas de DDR e controle de armas; (c) e restauração do sistema prisional – e, para tanto, do sistema judiciário.

3.4.2.1 Restauração da paz

O avanço no diálogo entre partidos políticos e seus braços armados, ocorrido nos dois primeiros anos da missão, não pôs fim à atuação de grupos armados que, estabelecidos nas maiores favelas de Porto Príncipe, como Cité Soleil e Martissant, passaram a agir mais próximos do crime organizado e dos carteis da droga. A prática de sequestros, afetando vítimas de todas as idades e condições econômicas, tornou-se fonte de renda para tais grupos. Ademais, pouco se pôde contar com a PNH, à época ainda desacreditada pela população devido à arbitrariedade e à complacência com o crime, além de debilitada pela falta de recursos¹¹².

Após a realização das eleições, como visto anteriormente, o enfoque da MINUSTAH passou a ser a questão da segurança. Primeiramente, ainda no final de agosto de 2006, autoridades da MINUSTAH e da PNH concordaram com um plano de segurança a ser aplicado nas áreas menos seguras de Porto Príncipe. Uma série de barreiras (*checkpoints*) conjuntas foram estabelecidas, e diversos pelotões realocados para as regiões mais voláteis da capital.

Entretanto, a insuficiência da PNH – instituição com autoridade de direito para conduzir a tarefa de pacificação de zonas conflituosas – levou as autoridades da MINUSTAH a utilizarem-se de ações coercitivas, embasadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para levar estabilidade ao país. Em novembro de 2006, autoridades da missão conseguiram autorização do novo presidente, René Préal, para combater grupos armados por meio da imposição da força em áreas consideradas críticas. A operação, chamada Jauru Sudamericano, ocorreu entre janeiro e fevereiro de 2007, sob os auspícios do brasileiro Major-general Carlos Alberto Santos Cruz, e teve como marco psicológico a ocupação de Cité Soleil pelas tropas brasileiras, ainda em janeiro. Nesse momento, aproximadamente 850 membros de bandos armados foram presos, e a autoridade do Estado pôde começar a ser restaurada nesses locais.

¹¹² Year In Review 2007.

Com o restabelecimento de um ambiente seguro – ainda que muitos desafios permanecessem – a MINUSTAH pôde, enfim, dar início às suas tarefas de reconstrução do setor de segurança do país.

3.4.2.2 Reforma da Polícia Nacional Haitiana

Entre os projetos em implementação para reconstrução do setor de segurança do país, destaca-se o Plano de Reforma da Polícia Nacional Haitiana (PRPNH). Aprovado em meados de 2006¹¹³ – o PRPNH veio em um momento de mudanças no escopo da missão: em 15 de agosto, a Resolução 1702 (2006), aprovada pelo Conselho de Segurança, requisitava aos Estados-membros, em especial aos países francofônicos, que fornecessem policiais civis para o treinamento da PNH, em apoio à intenção do Secretário-Geral de maximizar o papel da missão de prevenção ao crime, principalmente em relação à ameaça de violência e sequestros por parte de grupos armados.

O Plano apresenta as estratégias a serem utilizadas com vistas ao desenvolvimento da Polícia Nacional Haitiana, com base em experiências nacionais e internacionais: (1) aumentar sua capacidade por meio do provimento de recursos técnicos e materiais; (2) determinar padrões a serem aplicados aos policiais, utilizando-se de ações disciplinares e/ou de treinamento quando tais padrões não forem alcançados; (3) dar início a um mecanismo de planejamento do desenvolvimento da PNH, com apoio da MINUSTAH e de parceiros internacionais; (4) desenvolver planos de treinamento de policiais e capacitar a PNH a promover esse treinamento; (5) desenvolver capacidade administrativa e de gerenciamento para o desenvolvimento da PNH; (6) estabelecer um programa institucional que possibilite o alcance das habilidades, capacidades e padrões desejados.

O ano de 2007 representou o começo da reestruturação da PNH: 627 novos policiais foram treinados e passaram a fazer parte do corpo da instituição¹¹⁴. A PNH conta hoje com 8 mil policiais nas ruas; as Nações Unidas calculam, no entanto, que

¹¹³ Já a Resolução 1608 (2005) do Conselho de Segurança, de 22 de junho, requisitava um plano de reforma da PNH, a ser formulado em conjunto por autoridades haitianas e da MINUSTAH, incluindo informações sobre escopo, padrões, calendário de implementação e recursos.

¹¹⁴ *Year in Review 2007*.

seja necessário um efetivo de 20 mil policiais. Para poder sair do país, a MINUSTAH busca formar um quadro policial de 14 mil pessoas¹¹⁵.

Apesar de alguns avanços, como o aumento dos salários em aproximadamente 35% e a melhora nos treinamentos e nos equipamentos utilizados, ainda há muito para ser feito. A credibilidade da população nos policiais aumentou, porém, a PNH continua sendo acusada de brutalidade e cumplicidade em crimes, particularmente naqueles relacionados com tráfico de drogas e sequestros. Em áreas rurais, faltam equipamentos e pessoal. Também não há sistema administrativo em funcionamento para punir a má conduta dos policiais¹¹⁶.

3.4.2.3 Desarmamento, Desmobilização e Reintegração

O sucesso na reforma da PNH depende, também, de avanços em outros âmbitos. Um deles é o que diz respeito aos programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração, que procuram fazer frente ao problema da reintegração de ex-combatentes à sociedade.

No caso haitiano, no entanto, houve uma adaptação do programa de DDR para o programa de Redução da Violência na Comunidade (RVC)¹¹⁷. Este, ao contrário do DDR, trabalha em pequena escala, em cada comunidade das áreas de maior risco, promovendo a inclusão por meio de iniciativas para fortalecer a governança local e o respeito à lei e à ordem. Até o momento, parece estar bem adaptado às necessidades locais¹¹⁸. Constituem ainda desafios, no entanto, o desenvolvimento de um registro de armas e a revisão das leis correntes sobre importação e posse de armas¹¹⁹.

¹¹⁵ Andrew Grene, em entrevista concedida à autora.

¹¹⁶ Conforme documento do *think tank International Crisis Group. Reforming Haiti's Security Sector. Latin America/Caribbean Report Nº 28 – 18 September 2008.*

¹¹⁷ Conforme requisição da Resolução 1702 (2006).

¹¹⁸ *International Crisis Group*, setembro de 2008.

¹¹⁹ Resolução 1780 (2007).

3.4.2.4 Reforma dos sistemas prisional e judiciário

A reforma do setor de segurança no Haiti está também atrelada às reformas nos sistemas judiciário e prisional. O fortalecimento do judiciário é necessário para a manutenção da lei, da ordem e da segurança pública no Haiti, e depende de melhorias no sistema carcerário¹²⁰. Nesse sentido, a MINUSTAH precisa fornecer ao governo haitiano o apoio necessário para a reforma de elementos básicos dos setores de justiça e de correções, por meio da prestação de assistência técnica para revisar a legislação relevante, da provisão de peritos, bem como da identificação e implementação de mecanismos para acessar o problema da superlotação nas cadeias.

Até o momento, progressos significativos foram feitos por meio da adoção de três leis acerca do treinamento de magistrados e de suas funções. Elas apresentam uma estrutura para o combate à corrupção e à impunidade dentro do judiciário¹²¹, entretanto, qualquer inovação no sentido de dar continuidade às reformas depende do auxílio de doadores internacionais, o que muitas vezes constitui um obstáculo.

3.4.3 Desenvolvimento econômico e social

Um último aspecto relevante a ser abordado é questão do desenvolvimento do Haiti. Como visto anteriormente, este corresponderia a uma quarta etapa das iniciativas internacionais de ajuda ao país, já praticamente fora do escopo da MINUSTAH – que teria como função, neste quesito, apenas apoiar programas lançados pelo governo e por outros atores internacionais que objetivem melhorar a situação sócio-econômica do país caribenho.

Entre meados de 2004 e fins de 2007, a atuação da comunidade internacional no Haiti concentrou-se nos problemas securitários e políticos; fato este que possibilitou, por sua vez, melhorias macroeconômicas no país. Já no ano fiscal 2005/2006, houve um crescimento da economia de 2,5%. Em maio de 2007, com o

¹²⁰ *International Crisis Group*, setembro de 2008.

¹²¹ *Idem*.

gourde estabilizado, a taxa de inflação anual havia sido reduzida para 8,3% e as reservas internacionais alcançado US\$250 milhões¹²².

Os ganhos macroeconômicos não se traduziram, no entanto, em melhorias nas condições de vida da maior parte da população. A enorme distância econômica entre as camadas mais abastadas da população e as menos favorecidas continuou a ser característica marcante da sociedade haitiana, assim como o desemprego massivo e a piora nas condições dos serviços públicos – em grande parte devido ao rápido crescimento populacional.

Diante deste quadro, a comunidade internacional – em especial o grupo de países doadores e as principais instituições financeiras internacionais – pressionaram o governo haitiano para que apresentasse um plano com medidas para redução da pobreza no país. Dessa forma, em setembro de 2007, foi lançada a Estratégia Nacional de Crescimento e Redução da Pobreza (DSNCRP¹²³), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Fundo Populacional das Nações Unidas (FPNU) e da MINUSTAH.

O DSNCRP constituía uma das condições impostas pelo Banco Mundial para a liberação do pagamento de US\$1 bilhão em dívidas multilaterais do Haiti, conforme preceitos de iniciativa da instituição para os chamados Países Pobres Altamente Endividados, dos quais o país caribenho faz parte¹²⁴.

Quanto à Estratégia, o *Observatoire des Amériques*¹²⁵ afirma que constitui uma visão de longo prazo sobre desenvolvimento e renovação das estruturas organizacionais do Haiti, com o intuito de tornar mais eficaz a utilização dos recursos nacionais. Possui um aspecto econômico, que conta com dispositivos relativos à (1) agricultura e desenvolvimento rural; (2) turismo; (3) modernização da infraestrutura; e (4) ciência, tecnologia e inovação. Todos estão voltados à adaptação da economia haitiana à economia regional, ou seja, visam transformá-la em uma economia capaz de competir com as demais do Caribe.

Os objetivos econômicos, por sua vez, são complementados por outras estratégias, quais sejam: (1) a garantia de serviços públicos essenciais (saúde,

¹²² Relatório S/2007/503, parágrafo 55.

¹²³ *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*.

¹²⁴ A MINUSTAH já havia pedido tanto a liberação do Haiti do pagamento de parte de sua dívida para com o FMI e o Banco Mundial (Resolução 1608 (2005), parágrafo 15) quanto o desenvolvimento de uma estratégia de redução da pobreza por parte do governo haitiano (Resolução 1542 (2004) parágrafo 14).

¹²⁵ *La Chronique des Amériques*, de maio de 2008.

educação, segurança, etc.); (2) a proteção das liberdades e direitos fundamentais (propriedade, cidadania, seguridade) e do meio ambiente; e (3) a construção de solidariedades sociais e territoriais.

A Estratégia conta ainda com um aspecto institucional. Entre as políticas traçadas para responder à falência estrutural da sociedade e do Estado haitiano estão: (1) especificar as estruturas organizacionais que compõem o Estado; (2) instaurar mecanismos de controle que assegurem a conformidade de conduta da população frente aos objetos definidos; (3) dar a esses mecanismos de controle as normas que definem seu papel na sociedade. É interessante observar que muito desse aspecto institucional já vem sendo trabalhado pela própria MINUSTAH, em projetos que visam à reestruturação da PNH ou mesmo a reforma do sistema judiciário, por exemplo.

Entretanto, os avanços no sentido do mapeamento dos problemas sócio-econômicos do Haiti, e mesmo da definição de estratégias para combatê-los, não têm se mostrado suficientes, até o momento, para garantir o desenvolvimento do país. Isso é notável se analisados os impactos, para o Haiti, do aumento mundial dos preços dos alimentos e dos combustíveis, ocorrido no início de 2008. Naquele momento, os ganhos macroeconômicos alcançados pelo país nos três anos anteriores viram-se ameaçados. Conforme dados do Relatório S/2008/586, parágrafo 51,

O déficit da balança comercial do Haiti aumentou em US\$ 185 milhões (2,5% do PIB anual) na primeira metade do ano fiscal 2008 devido aos altos preços dos alimentos e combustíveis. A inflação dobrou para 15,8% em junho de 2008, de 7,9% no final do ano fiscal anterior (setembro de 2007). O gourde reverteu sua tendência de apreciação e enfraqueceu mais de 10% contra o dólar estadunidense nos meses recentes.

Os números negativos se deveram à situação de extrema dependência do país: a produção local de alimentos corresponde a 43% do necessário, enquanto a ajuda internacional dá conta de 5% do necessário. Os 52% restantes são importados. Quanto aos combustíveis, são importados em sua totalidade¹²⁶.

Conforme dados do International Crisis Group¹²⁷,

¹²⁶ Relatório S/2008/586, parágrafo 50.

¹²⁷ *Haiti 2009: Stability at Risk*, p. 7.

À época dos levantes, o preço do arroz importado aumentou mais de 60% em meio ano, enquanto o do milho aumentou 91%, e a Coordenação Nacional para a Segurança Alimentar [...] relatou que 2,5 milhões de haitianos dependiam da ajuda para sua alimentação. Em setembro, após as tempestades, outros 800 mil precisavam urgentemente de assistência, levando o número daqueles ameaçados pela insegurança alimentar a 3,3 milhões, 1/3 da população.

A comunidade internacional, por sua vez, manifestou-se disposta a ajudar o Haiti frente à sua crise alimentar. Entre as iniciativas que se destacaram está a do Presidente do Brasil que, juntamente com o Secretário-Geral das Nações Unidas, participou de um encontro internacional no país caribenho, em 2 de junho de 2008, em conformidade com premissas apresentadas na Cúpula Global sobre Segurança Alimentar – realizada pela Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) das Nações Unidas, em Roma. A reunião foi seguida por um *follow-up* em Madri, em 15 de julho do mesmo ano, e endossada por uma missão conjunta da FAO, do Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura, do Programa Mundial de Alimentação (WFP) e do Banco Mundial.

As atividades da missão internacional têm ênfase na nutrição e outras redes de segurança alimentar, e já têm investido US\$ 55,5 milhões. Segundo dados do Relatório S/2008/586, parágrafo 55,

Desde abril, a WFP aumentou o número de beneficiários mensais de 536 mil em abril para 855 mil em junho, e planeja alcançar um total de 2,3 milhões de pessoas até dezembro de 2008. Em maio, a WFP e a CARITAS-Haiti começaram a prestar assistência imediata aos segmentos mais vulneráveis da população em 10 áreas urbanas. Até o final de julho, 200 mil pessoas haviam recebido uma ração de 30 dias. Enquanto isso, a WFP expandiu seu apoio nutricional [...] de 217 mil beneficiários em abril para 369 mil em junho.

O necessário aumento no auxílio internacional para garantir que a população carente haitiana supere os problemas causados pela alta nos preços dos alimentos demonstra a fragilidade do contexto sócio-econômico do país. Também são representativos disso os levantes ocorridos em abril de 2008. Naquele momento, a população foi às ruas em protesto pelo aumento dos preços e contra as degradantes condições de vida¹²⁸.

A agitação política e social, por sua vez, acabou impondo mais obstáculos à atração de investimentos locais e estrangeiros. Também foi responsável pelo

¹²⁸ Aqui, no entanto, não se pode deixar de notar que os levantes foram utilizados pela oposição como instrumento de desestabilização política.

adiamento da apresentação do DSNCRP aos doadores e, conseqüentemente, do desembolso de fundos. Essa questão, aliás, tem sido problemática desde o estabelecimento da MINUSTAH no país: em documento de 2007¹²⁹, a ONU ainda pedia a liberação de verbas por parte dos doadores internacionais, que até aquele momento tinham alcançado somente 10% do necessário. Apenas recursos de Canadá, Noruega e Espanha haviam sido disponibilizados e utilizados nas áreas de prevenção de desastres, agricultura, saúde e proteção de segmentos vulneráveis da população, bem como iniciativas de fronteira terrestre¹³⁰.

Porém, não só a alta nos preços dos alimentos parece ter afetado o Haiti. De fato, os choques econômicos de 2008 pioraram a já frágil situação do país e tem dificultado a implementação das estratégias do governo. As remessas de dinheiro, parte importante do PIB do Haiti, devem cair devido à crise econômica global que vem atingindo severamente os países onde os imigrantes haitianos estão concentrados, como Estados Unidos, França e Canadá¹³¹. Ademais, conforme dados do International Crisis Group¹³²,

O crescimento do PIB para 2008 havia sido previsto em 3,7% e a inflação em 9%, mas seguindo os levantes de abril, a escalada dos preços dos alimentos, a temporada devastadora de furacões e o choque da crise financeira global, o crescimento foi reduzido para 1,5%, enquanto a inflação alcançou 13% em 2008, aproximadamente 1/3 a mais que em 2007.

E segue:

Antes dos choques econômicos de 2008, 76% dos haitianos – aproximadamente 4,4 milhões de pessoas – viviam com menos de US\$2 por dia e 56% com menos de US\$1. [...] 80% da população têm acesso a apenas 32% da renda do país. [...] 72% da população não têm acesso a nenhum cuidado de saúde (2009, p. 7).

De fato, o agravamento das circunstâncias sócio-econômicas nas quais o Haiti está inserido aponta para a fragilidade do crescimento alcançado ao longo dos

¹²⁹ Relatório S/2007/503, parágrafo 62.

¹³⁰ A Resolução 1608 (2005) já apelava pelo desembolso de verbas prometidas por instituições financeiras internacionais e doadores na Conferência de Doadores Internacionais no Haiti, em julho de 2004 (parágrafo 13).

¹³¹ "Aproximadamente 1,1 milhão de adultos no Haiti dependem mensalmente de tais remessas para cobrir despesas básicas. [...] Em 2006, essas remessas somaram \$1,65 bilhão, mais de 30% do PIB. Destes, \$1,17 bilhão veio dos EUA, \$230 milhões do Canadá e \$130 milhões da França". International Crisis Group. *Haiti 2009: Stability at Risk*, p. 7.

¹³² *Haiti 2009: Stability at Risk*, p. 7.

três primeiros anos em que a MINUSTAH esteve presente no Haiti, e demonstra que os avanços conquistados pela missão podem não se consolidar se o desenvolvimento social e econômico do país não for fomentado tanto pelos atores internos quanto externos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se estuda a crise haitiana iniciada em 2000, e a intervenção internacional subsequente, há que se ter em conta a peculiaridade do caso haitiano. Este está imerso em fatores que o distinguem dos demais casos de conflito intraestatal presentes no sistema internacional no momento atual.

Primeiramente, porque se encontra em um contexto geográfico distinto daquele dos demais conflitos¹³³, em um continente de relativa paz. Em segundo lugar, porque diferentemente de certos conflitos que exigiram a intervenção das Nações Unidas – como os africanos, por caso – calcados em diferenças étnicas, o conflito haitiano possui suas origens nas diferenças sociais. Terceiro, porque não decorre de problemas originados na demarcação de fronteiras ou da separação/união de povos, mas sim da inconsistência na construção de um Estado moderno¹³⁴.

O Haiti compreende metade de uma pequena ilha caribenha. Não possui recursos naturais abundantes que facilitem o seu desenvolvimento – e nem que façam da resolução de seu problema interno um atrativo para a comunidade internacional. No entanto, em determinado momento histórico, constituiu uma das colônias mais ricas dentre as várias conquistadas pelos grandes impérios europeus. E foi precisamente naquele momento que começaram a ser forjadas as condições da crise política, social e econômica do país no século XXI.

Neste trabalho, o caso haitiano foi estudado em dois momentos históricos distintos: um primeiro momento, que coincide com a formação dos grandes impérios

¹³³ Atualmente, além da MINUSTAH no continente americano, existem sete operações acontecendo na África, duas na região Ásia-Pacífico, três na Europa e três no Oriente Médio.

¹³⁴ E, neste ponto, o caso haitiano assemelha-se, sim, ao da maioria dos países africanos em conflito.

européus e seu fim em terras americanas, em que a independência levou à constituição de um Estado débil; e um segundo momento, que corresponde à atual crise.

A relação entre esses dois momentos pôde ser estabelecida tendo em conta os elementos externos e internos da debilidade estatal no caso concreto. Os elementos externos são a relação entre colônia e metrópole, e a sociedade escravagista. Os elementos internos, por sua vez, são o nascimento de um Estado e de uma sociedade representativas do período colonial, e a questão cultural. A forma como se moldou a noção de Estado no Haiti – como instrumento de dominação patrimonialista de certos grupos – foi determinante para as futuras relações entre este e a sociedade, e entre as diversas camadas sociais do país – que, com o passar do tempo, foram se diversificando e tornando a cena política cada vez mais complexa e de difícil trato. Ademais, a relevância da tendência do poder como meio de ascensão social e de enriquecimento determinou a formação tanto de um Estado quanto de uma sociedade autoritários e violentos¹³⁵.

De fato, como pode ser percebido ao longo do trabalho, violência e política sempre estiveram atreladas no Haiti. A crise de 2000 – assim como as demais crises que justificaram a intervenção internacional – esteve calcada nesse aspecto. A instabilidade política levou ao escalonamento da violência. Na busca pelos acontecimentos detonadores da crise de 2000, as contínuas fraudes eleitorais e a desestruturação da Polícia Nacional Haitiana surgiram como elementos principais. A MINUSTAH deveria, pois, ter entre seus objetivos sanar essas duas questões, ainda que não esgotem a totalidade dos problemas do país.

Após uma análise do mandato da missão, pode-se afirmar que ele abrange tais aspectos. Possui três eixos principais, sendo que um versa sobre as ações necessárias para que se garanta o estabelecimento e a manutenção de um ambiente pacífico e estável, e outro sobre a necessidade de se incentivar a governança democrática e o desenvolvimento institucional. O terceiro aspecto, apesar de fugir aos dois principais elementos causadores da crise, refere-se à consequência desta, qual seja o desrespeito aos direitos humanos, entendido tanto

¹³⁵ Nesse momento histórico, também, a ruína da porção econômica da colônia determinou as dificuldades a serem enfrentadas pelo Haiti neste âmbito ao longo de 200 anos como país independente.

como violação de direitos fundamentais, quanto como a própria dificuldade de desenvolvimento social e econômico.

Ao longo dos quatro anos que a missão tem cumprido até o momento, o mandato foi se modificando, determinando novas esferas e ênfases de atuação específica. Entretanto, não é possível afirmar que a missão tenha obtido o acabado sucesso, já que em muitos momentos, por diversos fatores, não foi possível seguir à risca todas as determinações.

Nesse sentido, como foi visto, a missão vem se desenvolvendo de acordo com fases distintas. Inicialmente foi abordada a questão política; em um segundo, a questão da violência. Atualmente, a missão encontra-se em um momento de constituição e fortalecimento de instituições estatais, ainda que as questões anteriores continuem presentes, bem como as questões de desenvolvimento social e econômico.

O que se viu, na realidade, em um primeiro momento, parecia indicar inércia no agir ou necessidade de ajuste dentro da missão. Os três primeiros anos, de meados de 2004 até os primeiros meses de 2007, não viram melhorias significativas na situação do país. Primeiramente, pela dificuldade para entabular um verdadeiro diálogo nacional entre as partes em conflito. Não constitui tarefa simples construir uma mentalidade de governança democrática em um país dominado pelo autoritarismo. Da mesma forma, a própria contenção da violência, fundamental para que os outros processos fossem levados a cabo, só foi possível quando da utilização da força por parte dos soldados da missão, no início de 2007, o que suscita questionamentos sobre a real eficácia das operações de manutenção da paz calcadas no Capítulo VI da Carta da ONU.

Especificamente, pode-se afirmar que a tentativa de construção de um processo de diálogo nacional e de reconciliação política surtiu efeitos restritos. Possibilitou a realização de eleições democráticas livres de fraudes, porém, permanece a dúvida sobre a capacidade do governo haitiano realizar, no futuro próximo, eleições sem a ajuda da comunidade internacional. Primeiramente, devido à falta de infraestrutura no país para levar adiante os pleitos. Uma reforma no sistema eleitoral é ainda necessária para que, por exemplo, a governabilidade em nível local seja possível. Mesmo com a instauração de um diálogo político e o estabelecimento de um governo democrático legitimamente eleito no poder, as dificuldades para governar continuam sendo inúmeras quando se sai das estritas

margens urbanas de Porto Príncipe. Da mesma forma, a carência de instituições estatais fortes compromete não apenas a governabilidade do país, mas também a evolução do diálogo político.

Atualmente, a política haitiana aparenta maior estabilidade, porém é difícil determinar até que ponto ela não é garantida exclusivamente pela presença dos boinas azuis. Em 2008, um ano após a pacificação de zonas críticas, uma insurgência de cunho político transformou-se em violência generalizada na capital, e só foi contida com a ação incisiva das forças da ONU. A questão da segurança é emblemática, pois traz à tona a necessidade do restabelecimento de uma polícia eficaz e não-corrupta e da remodelagem dos sistemas judiciário e prisional. Todas essas questões ainda são tratadas de forma muito incipiente. A reforma da Polícia tem avançado, pois constitui área onde são realizados os maiores investimentos. O trabalho da polícia civil da missão, de auxílio à PNH, tem levado à capacitação desta. No entanto, resta a dúvida se as características culturais de violência e corrupção conseguirão ser superadas.

Há ainda a questão do desarmamento e da reintegração de antigos combatentes à sociedade, emblemática tanto no âmbito securitário quanto de desenvolvimento – pois a reintegração depende não só da pacificação dos espíritos, mas também do desenvolvimento sócio-econômico do país, mais especificamente da capacidade de geração de empregos. Nesse quesito, pôde-se registrar um avanço com o estabelecimento de um programa de desmobilização mais próximo à realidade haitiana, uma vez que trabalha com as necessidades locais.

Quando se trata da questão da segurança e daquilo que é necessário para a sua consolidação no país, fica visível um dos maiores obstáculos ao sucesso da missão: a questão do financiamento. O fortalecimento das instituições do Estado depende essencialmente de financiamento externo, que ainda é muito incipiente. De fato, tanto a reforma do judiciário e do sistema prisional, quanto a própria reestruturação da PNH e a desmobilização de antigos combatentes carece de investimentos e iniciativas proveitosas.

Por fim, a questão do desenvolvimento, apesar de fugir do escopo da missão, encontra respaldo nela. O restabelecimento de um ambiente pacífico e de certa estabilidade política possibilitou ganhos no plano macroeconômico, o que representa um primeiro passo para o desenvolvimento sócio-econômico do país. No entanto,

este depende muito menos da MINUSTAH que das iniciativas de outros atores e, principalmente, do financiamento internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANNAN, Kofi. “Dentro de uma liberdade mais ampla”: momento de decisão nas Nações Unidas. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 7-15, Set./Nov. 2005.

ANTONIN, Arnold. Haití: la enésima crisis electoral. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, Edición Especial, Mar. 2006.

AZAMBUJA, Marcos C. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, p. 139-147, Set./Dez. 1995.

CADET, Waner. **Haití: le naufrage de l'État: quelle sortie?**. Dakar-Fann: Éditions Panafrika, 2006.

CARDOSO, Afonso José S. C. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

CASTOR, Suzy. Haití: El reto de una nueva policía. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 136, p. 6-13, Mar./Abr. 1995.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook 2008**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>> Acesso: Abr. 2009.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário estadístico de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

DEBORIN, G. **La Segunda Guerra Mundial. Ensayo político-militar**. Moscou: Editorial Progreso, 1977.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>> Acesso: Abr. 2009.

DOUYON, Frantz. **Haïti de l'indépendance à la dépendance**. Paris: L'Harmattan, 2004.

DOZER, Donald Marquand. **América Latina: uma perspectiva histórica**. Porto Alegre: Globo, 1974.

DURCH, William J., et al. **The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations**. Washington: The Henry L. Stimson Center, 2003.

DURDEVIC-LUKIC, Svetlana. Bringing the state back: strong versus weak states. **International Problems**, n. 1-2, 2006. Belgrado: Institute of International Politics and Economics. Disponível em: <http://www.diplomacy.bg.ac.yu/mpro_sa06_1-2.htm> Acesso: Out. 2008.

ÉTIENNE, Sauveur Pierre. **L'énigme haïtienne: échec de l'État moderne en Haïti**. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, Mémoire d'encrier, 2007.

FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FONTOURA, Paulo Roberto C. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.

FOREIGN POLICY. **Failed States Index 2008**. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4350> Acesso: Out. 2008.

FUND FOR PEACE. **Failed States Index**. Disponível em: <http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140> Acesso: Out. 2008.

GRENE, Andrew. **Challenges to the United Nations Stabilization Mission in Haiti**. Port-au-Prince, 18 mar. 2008. Entrevista concedida a Mariana Dalalana Corbellini.

HAITI. Ministère de la Planification et de la Coopération Externe. **Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté**. 2008. Disponível em: <www.mpce.gouv.ht/dsrp.htm> Acesso: Jan. 2009.

HEATER, Derek; BERRIDGE, G. R. **Introduction to International Politics**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea R. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Monica. A Intervenção Sul-Americana no Haiti. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 6, Jun. 2007. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br/analises.php>> Acesso: Jan. 2009.

HOLSTI, Kal. La teoría de las relaciones internacionales y las guerras internas en el Tercer Mundo: los límites de la relevancia. In: JONES, Adam. **Política mundial: cambio y conflicto. Ensayos escogidos de Kal Holsti**. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso: Dez. 2008.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Haiti 2009: Stability at Risk. Latin America and Caribbean Briefing Nº 19 – March 2009**. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5952>> Acesso: Mar. 2009.

_____. **Reforming Haiti's Security Sector. Latin America/Caribbean Report Nº 28 – 18 September 2008.** Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5681>> Acesso: Fev. 2009.

_____. **Consolidating Stability in Haiti. Latin America/Caribbean Report Nº 21 – 18 July 2008.** Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5681>> Acesso: Jan. 2009.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A. Peacekeeping and the changing role of the United Nations: Four dilemmas. In: THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht. **United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement.** Tokio: United Nations University Press, 2001.

KRILOV, S. **Documentos referentes a la historia de la Organización de las Naciones Unidas.** Moscou: Academia de Ciencias de la URSS, 1949.

MELKAS, Helinä. **Humanitarian Emergencies: Indicators, Measurements, and Data Considerations (Research in Progress 5).** Helsinki: UNU/WIDER, 1996.

MINUSTAH.ORG. Disponível em: <<http://www.minustah.org/>> Acesso: Abr. 2009.

OLIVEIRA, Flávio Rocha de; RODRIGUES, Gilberto M. A.; RODRIGUES, Thiago. **A crise do Haiti: história, perspectivas e a MINUSTAH.** Disponível em: <http://www.cries.org/4.6_coyuntura.php> Acesso: Jan. 2009.

PENNA FILHO, Pio. Segurança Seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos – o caso africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 001, p. 31-50, Jun. 2004.

PERRY CASTAÑEDA LIBRARY. **Map Collection.** Disponível em: <<http://www.lib.utexas.edu/maps/>> Acesso: Nov. 2008.

PIERRE, Louis-Naud. Haiti, le Document de stratégie nationale pour la croissance e la réduction de la pauvreté. Étude dès aspects institutionnels, socioéducatifs et culturels. **La Chronique des Amériques**, n. 9, Mai. 2008. Disponível em: <www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/chro_LN-PIERRE-mai_08_09-2.pdf> Acesso: Jan. 2009.

PIERRE-CHARLES, Gérard. Crisis del Estado e intervención internacional en Haití. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, vol. 10, n. 3, p. 233-242, Set./Dez. 2004.

RIBEIRO, Manuel de A.; FERRO, Mónica. **A Organização das Nações Unidas**. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.

RIVERO, Oswaldo de. Les entités chaotiques ingouvernables. **Le Monde Diplomatique**, Paris, Abr. 1999, p. 3. Disponível em: <www.monde-diplomatique.fr/1999/04/DE_RIVERO/11907> Acesso: Ago. 2008.

ROJO, Raúl Enrique. **Humanitarismo e impérios**. Porto Alegre: manuscrito, 2008.

_____. **Los proyectos de liderazgo regional de Chávez y Lula y el aumento de la conflictividad bilateral en America del Sur**. Comunicação apresentada no XXVI Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia. Guadalajara: 2007.

_____. **La justice pour exorciser les démons et conjurer les peurs des argentins**. Comunicação apresentada no Congresso da Associação Internacional de Sociólogos de Língua Francesa. Tours: 2004.

ROUSSEAU, Charles. **Derecho Internacional Público**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1957.

SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh. From *An Agenda for Peace* to the Brahimi Report: Towards a new era of UN peace operations? In: THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht. **United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement**. Tokio: United Nations University Press, 2001.

SEITENFUS, Ricardo. **Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea**. 2006. Disponível em: <<http://www.brasilhaiti.com/conteudoartigos.asp?ID=2>> Acesso: Jan. 2009.

SHIMURA, Hisako. The role of the UN Secretariat in organizing peacekeeping. In: THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht. **United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement**. Tokio: United Nations University Press, 2001.

THAKUR Ramesh; SCHNABEL, Albrecht. Cascading generations of peacekeeping: Across the Mogadishu line to Kosovo and Timor. In: THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht. **United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement**. Tokio: United Nations University Press, 2001.

TORCHIARO, Luciana. **MINUSTAH: una decisión estratégica con implicaciones regionales**. 2007. Disponível em: <http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4110-001_g.pdf> Acesso: Jan. 2009.

UNITED NATIONS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. 2000. Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/> Acesso: Ago. 2008.

_____. **An Agenda for Peace**. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>> Acesso: Ago. 2008.

_____. **Charter of the United Nations**. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/aboutun/charter/>> Acesso: Mai. 2008.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **Year In Review 2007**. Disponível em: <www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review07/YIR_2007.pdf> Acesso: Jan. 2009.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **Year in Review 2006**. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review06/> Acesso: Jan. 2009.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **United Nations Peacekeeping: Meeting New Challenges**. 2006. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q&a.pdf>> Acesso: Ago. 2008.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **Year in Review 2005**. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review05/> Acesso: Jan. 2009.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **Year in Review 2004**. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review04/> Acesso: Jan. 2009.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **General Guidelines for Peace-keeping Operations**. 1995. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/training/tes_publications/books/peacekeeping_training/genguide_en.pdf> Acesso: Ago. 2008.

_____. General Assembly. **Resolution 377 (V). Uniting for Peace**. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a5r377.htm>> Acesso: Ago. 2008.

_____. United Nations Security Council. **Resolution 1840 (2008)**. Disponível em: <http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions08.html> Acesso: Dez. 2008.

_____. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2008/586)**. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/5734501.html>> Acesso: Dez. 2008.

_____. United Nations Security Council. **Resolution 1780 (2007)**. Disponível em: <http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions07.html> Acesso: Dez. 2008.

_____. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2007/503)**. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/4494213.html>> Acesso: Dez. 2008.

_____. United Nations Security Council. **Resolution 1743 (2007)**. Disponível em: <http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions07.html> Acesso: Dez. 2008.

_____. United Nations Security Council. **Resolution 1702 (2006)**. Disponível em: <http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions06.html> Acesso: Dez. 2008.

_____. United Nations Security Council. **Resolution 1608 (2005)**. Disponível em: <http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions05.html> Acesso: Dez. 2008.

_____. United Nations Security Council. **Report of the Security Council Mission to Haiti, 13 to 16 April 2005 (S/2005/302)**. Disponível em: <merln.ndu.edu/merln/mipal/reports/N0532219.pdf> Acesso: Dez. 2008.

_____. United Nations Security Council. **Resolution 1542 (2004)**. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/5884999.html>> Acesso: Mar. 2008.

_____. United Nations Security Council. **Resolution 1529 (2004)**. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/4892680.html>> Acesso: Mar. 2008.

VV. AA. **La política exterior de la Unión Soviética en el período de la Guerra Patria. Documentos y materiales**. Moscou: Editorial de Literatura Política, 1946.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992.

APÊNDICE – RELATO DA VIAGEM AO HAITI

VIAGEM AO HAITI

Entre 15 e 25 de março de 2008, tive a oportunidade de conhecer um pouco do Haiti. Hospedei-me em Pétion-Ville, municipalidade próxima a Porto Príncipe, porém mais segura. Permaneci a maior parte do tempo em Porto Príncipe e redondezas, e pude entrar em contato com a realidade do país caribenho, devastado pela pobreza e pela violência.

Fui acompanhada por professores e alunos do Projeto Brasil-Haiti, sediado em Santa Maria (RS) e ligado à Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). O Projeto tem por objetivo produzir conhecimento sobre a temática haitiana, além de sensibilizar a opinião pública brasileira acerca da realidade do país caribenho. Também com o objetivo de mostrar à população brasileira o trabalho que vem sendo feito pelo Brasil no Haiti, jornalistas do Grupo RBS se juntaram ao grupo que viajou ao país. Meus companheiros de viagem foram:

- Cristine Zanella, professora do Projeto Brasil-Haiti;
- Pâmela Marques, professora do Projeto Brasil-Haiti;
- Gustavo Adiers, bolsista do Projeto Brasil-Haiti;
- Raíssa Londero, bolsista do Projeto Brasil-Haiti;
- Fernando Ramos, fotógrafo e cinegrafista da RBS;
- Iara Lemos, jornalista da RBS.

Viajamos sob a responsabilidade do professor Ricardo Seitenfus, atualmente Representante Especial e Chefe do Escritório da Organização dos Estados Americanos (OEA) no Haiti. Em nome do Comitê Jurídico da OEA, Seitenfus foi ao país com o intuito de contatar autoridades haitianas e da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) para oferecer auxílio em seus esforços de reforma do sistema jurídico do país. Para tanto, contou com o apoio da Embaixada do Brasil no Haiti, e de seu representante máximo, embaixador Igor Kipman.

Meu objetivo, com esta viagem, foi conhecer um pouco da realidade haitiana e do trabalho que vem sendo feito pela comunidade internacional no país. Junto com o grupo, acompanhei o professor Seitenfus em algumas de suas reuniões com autoridades haitianas, da MINUSTAH e da OEA, fiz uma visita ao Batalhão Brasileiro (BRABAT), onde conversamos com alguns dos comandantes militares brasileiros que lá estão, e ainda conheci algumas das iniciativas da comunidade internacional

com vistas ao desenvolvimento do país. A seguir, apresento um breve relato sobre o que vivi nos dias em que estive no Haiti.

AUTORIDADES HAITIANAS

A respeito da insuficiência dos sistemas judiciário e prisional do Haiti, Seitenfus conversou, no dia 17 de março, com Jean Baptiste Dource (representante do sistema prisional) e, dois dias depois, com Gervais Charles (presidente da Ordem dos Advogados). Para Dource, o sistema prisional falho é fruto não apenas da crise política, mas também da situação econômica do país, e mesmo de aspectos culturais. Charles, por sua vez, salientou os constrangimentos físicos encontrados para aplicação das leis no país. Ambos ressaltaram o fato de que o texto penal em vigência no Haiti data do século XIX, da época em que as forças de Napoleão estiveram presentes no país, e que uma das maiores dificuldades encontradas é a adaptação do código à realidade do século XXI.

No dia 19 de março, em conversa com Kelly Bastien (então presidente do Senado), Seitenfus informou a intenção da OEA de auxiliar na reforma dos sistemas judiciário e prisional do Haiti. Bastien recebeu a informação de forma positiva, e afirmou sua sensibilidade em relação a temas como emancipação feminina e proteção às crianças.

No dia seguinte, Seitenfus reuniu-se com Rodriguez Séjour (representante da sociedade civil). Séjour ressaltou a importância de se trabalhar temas como a educação; ademais, apontou para a relevância do apoio às organizações de base. Para ele, o impacto do auxílio prestado por organizações, sejam elas dos mais diversos tipos, é positivo para o Haiti.

MINUSTAH E OEA

Nos dias 17 de 18 de março, visitamos a sede da MINUSTAH, em Porto Príncipe. Lá, na companhia do professor Seitenfus, conversamos com Gérard Le Chevallier (Diretor de Assuntos Políticos e Divisão de Planejamento) e Hédi Annabi (Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas no Haiti). Tive, ainda, a

oportunidade de entrevistar Andrew Grene (Assistente Especial do Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas no Haiti).



Hotel Christopher, Sede da MINUSTAH.
(Foto: Gustavo Adiers)

Tanto Le Chevallier quanto Annabi apontam para a inexistência de um Estado de direito no Haiti. Segundo Le Chevallier, para que o país chegue a constituir um Estado de direito, dois elementos são fundamentais: segurança e empregos. Já Annabi salientou que, para que isso seja possível, é necessário que o Haiti conte com uma polícia profissionalizada e bem equipada, bem como com um setor de justiça bem estruturado. No entanto, é preciso ter em mente a afirmação de Le Chevallier, de que os setores judiciário e prisional não conseguem se desenvolver no Haiti porque não há acordo entre o Parlamento, a Justiça e a incipiente sociedade civil.

Com Grene, a entrevista realizada tratou de assuntos diversos da MINUSTAH. Ele chamou atenção para as quatro frentes da MINUSTAH: (1) bons ofícios (*good offices*); (2) contenção da violência e manutenção da segurança; (3) criação e/ou fortalecimento das instituições do país (*institution building*); e (4) desenvolvimento.

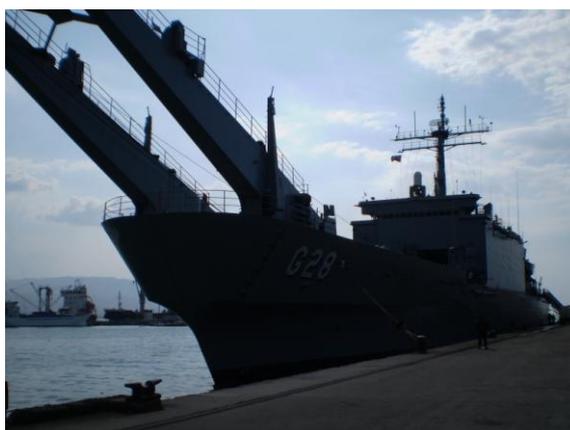
No dia 19 de março, visitamos o Escritório da OEA no Haiti e conversamos com o então representante da organização no país, Arthur Gray. A OEA, conforme

Gray, vem trabalhando, no Haiti, com temas como armas de fogo e direitos humanos.

O BRASIL NO HAITI

Devido ao comando da vertente militar da MINUSTAH, a presença do Brasil no Haiti é bastante significativa.

Tivemos, primeiramente, a oportunidade de conhecer o Navio de Desembarque de Carros de Combate *Mattoso Maia*, em 21 de março. O navio, comandado pelo Capitão-de-Mar-e-Guerra Antonio Vinicius Ferreira Bezerra, encontrava-se no país com o intuito de desembarcar novos carros de combate a serem utilizados pela missão.



Navio de Desembarque de Carros de Combate *Mattoso Maia*.

À noite, em recepção oferecida na residência do embaixador, conhecemos o Major-General Carlos Alberto dos Santos Cruz, então comandante das forças de paz da ONU. No dia seguinte, em visita ao BRABAT, conhecemos, entre outros, Riyuzo Ikeda (então comandante da Companhia de Engenharia) e Cel. Luiz Guilherme Paul Cruz (então comandante do Batalhão de Infantaria). Paul Cruz proferiu uma palestra, na qual afirmou que a atuação dos soldados brasileiros na pacificação de zonas críticas foi legitimada, em última instância, pela defesa à vida. Também afirmou que os soldados brasileiros buscam empatia, procuram diálogo. Para isso, realizam as mais diversas tarefas: auxiliam na organização de esforços conjuntos de limpeza; entregam brinquedos, chocolates e *kits* escolares a crianças carentes; prestam

ajuda comunitária quando necessário (entrega de água e comida). Ademais, a Companhia de Engenharia trabalha na recuperação de prédios, escolas, estradas, etc.

Por fim, no dia 25 de março, conhecemos o Centro de Estudos Brasileiros Celso Ortega Terra, então em implantação sob os auspícios de Antonio Jorge Ramalho da Rocha (atualmente integrante da Assessoria de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República). O Centro tem por objetivo possibilitar que o povo haitiano entre em contato com a cultura, a língua e os costumes brasileiros. Para tanto, conta com aulas de português e exposições de artistas brasileiros.



Biblioteca do Centro de Estudos Brasileiros Celso Ortega Terra.

UM PAÍS DE CONTRASTES

Encerro este relato com um pouco das minhas impressões e percepções sobre o Haiti. Por meio de fotos, apresento um país de contrastes, onde beleza e pobreza se encontram.

No mercado de Porto Príncipe, lindas pinturas em arte *naïf*, escola tradicional no Haiti, além de esculturas em todos os tamanhos, dividem espaço com carne putrefata, de odor nauseante, e bolachas feitas de barro, que saciam a fome das crianças.



Estátuas, em todos os tamanhos, são vendidas no mercado de Porto Príncipe.
(Foto: Gustavo Adiers)



Bolachas feitas de barro servem de alimento no Haiti.
(Foto: Gustavo Adiers)

Nas ruas, essa dicotomia também é visível. É comum encontrarmos haitianos vendendo pinturas em arte *naïf* nas ruas. Não há venda sem negociação; às vezes, o comprador pode ficar horas em meio a sete ou oito vendedores, discutindo preços. Em contraste, outro tipo de negociação acontece nos mercados de rua, onde 80% da população garante seu sustento por meio, basicamente, de trocas. Vende-se principalmente alimentos, desde frutas até carne. Muitos animais, ainda vivos, são carneados ali mesmo, na rua. As mulheres constituem a maior parte dos vendedores, e é comum vê-las nas ruas carregando desde baldes até televisores na cabeça.



Pinturas em arte *naïf* são vendidas nas ruas.
(Foto: Gustavo Adiers)



Nos mercados de rua são vendidos todos os tipos de produtos, desde alimentos até aparelhos eletrônicos.
(Foto: Gustavo Adiers)

Em contraste com a beleza dos prédios que abrigam as enfraquecidas instituições haitianas, a maior parte da população vive em casebres, em condições sub-humanas.



Imagem do Palácio Nacional haitiano.
(Foto: Gustavo Adiers)



A maior parte da população haitiana vive em favelas.

Algumas iniciativas da comunidade internacional são de suma importância para o desenvolvimento do Haiti. É o caso do trabalho realizado pela brasileira Eliana Nicolini, conselheira técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Sob seu comando, o Projeto de Coleta de Resíduos Sólidos em Carrefour Feuilles, além de proporcionar emprego para centenas de moradores da municipalidade, ainda possibilita a limpeza das ruas e a transformação de resíduos sólidos em energia. No entanto, ainda há poucas iniciativas nesse sentido, o que dificulta a solução do problema da falta de infraestrutura básica de saneamento no país.



Moradores de Carrefour Feuilles trabalham na coleta, separação e transformação do lixo.



Na municipalidade de Delmas, moradores caminham entre o lixo.
(Foto: Gustavo Adiers)

Por fim, o contraste entre a típica paisagem de um país caribenho – com suas praias de água transparente – e a paisagem mais vista no Haiti – de devastação e poluição permanente – apenas reforçam a ideia de que se trata de um país marcado por gritantes diferenças.



Imagem da praia de Kaliko, há apenas uma hora de Porto Príncipe.



A paisagem de devastação é fruto do desmatamento com vistas à queima da madeira para produção de energia pouco eficiente e altamente poluidora.